



# Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et francobéninoises

Karine Tade

## ► To cite this version:

Karine Tade. Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et francobéninoises. Economies et finances. Université Paris-Saclay, 2016. Français. NNT : 2016SACLS117. tel-01370054

**HAL Id: tel-01370054**

**<https://theses.hal.science/tel-01370054>**

Submitted on 22 Sep 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

NNT : 2016 SACL5 117

THESE DE DOCTORAT  
DE  
L'UNIVERSITE PARIS-SACLAY  
PREPAREE A  
L'UNIVERSITE PARIS SUD  
  
Ecole Doctorale N° 578 SHS  
Sciences de l'Homme et de la Société  
Spécialité de doctorat : Sciences Economiques

---

Par **Karine Tadé**

Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des  
inégalités d'accès aux services sociaux de base :  
Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et franco-  
béninoises

---

Thèse préparée et soutenue à Paris, le 17 juin 2016 :

**Composition du jury**

M. KERN Francis, Professeur, Université de Strasbourg, Président du Jury  
M. RAKOTOZAFY HARISON Jean-Baptiste, Professeur, Université de Fianarantsoa, Rapporteur  
M. SAAF Abdallah, Professeur, Centre des Etudes et Recherches en Sciences Sociales, Rapporteur  
M. DIAYE Marc-Arthur, Professeur, Université d'Evry Val d'Essonne, Examineur  
M. MESTRE Christophe, Enseignant – chargé de cours, CIEDEL, Examineur  
M. GABAS Jean-Jacques, Professeur, Université Paris-Sud, Directeur de thèse



---

## REMERCIEMENTS

---

A M. Jean Jacques Gabas qui a accepté de diriger ces recherches dans des circonstances peu favorables, et sans lequel je n'aurais jamais pu mettre le point final à cette thèse

A l'équipe du CIEDEL pour l'encadrement et les conseils depuis mes premières années en France

A toutes ces belles rencontres pendant mon voyage au Burkina Faso, au Bénin et au Niger. Vous m'avez fait redécouvrir la solidarité africaine.

Au père François Zongo. Il y a des rencontres qui changent une vie. Te rencontrer a changé mon regard sur l'autre, sur le démuné et sur l'Afrique en laquelle tu crois si fort. Oui, l'« *Afrique mon Afrique, Afrique des fiers guerriers dans les savanes ancestrales* »<sup>1</sup>, l'Afrique se relèvera !

Au père Eric Aka. Ta générosité n'a d'égal que ta disponibilité. Sans toi, cette aventure ce serait arrêtée avant d'avoir commencé. Grâce à toi, elle se termine de la plus belle des manières.

Et à vous tous les pères qui m'avez encouragé, soutenu, accompagné. Les mots par leurs insuffisances pourraient trahir mon affection et ma reconnaissance. Je prendrais alors le plus court « merci »

Merci P. Lophias Yéboua d'avoir toujours cru en moi et d'avoir rendu la soutenance de cette thèse possible.

A mon époux pour sa patience et son soutien et pour cette promesse de bonheur.

Sonia et Yvan Zunon-Kipré, merci pour votre soutien indéfectible.

A vous mes frères et sœurs Mireille, Sonia, Régis, Laetitia, parce que vous êtes la meilleure partie de moi et vous êtes pour moi une source de fierté et de joie.

A vous qui m'avez offert sur cette terre étrangère votre amitié, votre soutien, une famille, une maison le fruit de la vigne, un repas. Vous avez irrémédiablement marqué cette étape de vie.

A ma mère « *femme noire, femme africaine, ô toi ma mère je pense à toi* »<sup>2</sup>. Merci d'avoir toujours cru en moi

A mon père, Robert Tadé. Ces derniers mots sont pour toi. Pour t'exprimer une affection que la mort n'a pas réussi à effacer. Préparer cette thèse m'a rendu si fier de toi. Tu préparas ta thèse en sociologie tout en pourvoyant aux besoins de ta famille. J'espère que tu aurais été aussi fier de moi.

A Dieu qui me conduit et m'accompagne tous les jours.

---

<sup>1</sup> David Diop, *Afrique, mon Afrique*

<sup>2</sup> Camara Laye, *L'enfant noir*

« On ne subit pas l'avenir, on le fait... Seul un cultivateur qui a travaillé au soleil peut être fier de se reposer à l'ombre. Chacun doit planter un arbre durant sa jeunesse pour vivre à l'ombre dans sa vieillesse. Il ne faut pas mendier l'ombre de l'arbre d'un autre vieillard. Il faut préparer l'avenir. »

D'après Robert Tade  
*Fraternité Hebdo n°1151*

« A semer trop peu, on récolte trop peu ; à semer largement on récolte largement. Chacun doit donner comme il a décidé dans son cœur, sans regret et sans contrainte ; car Dieu aime celui qui donne  
joyeusement »

2 Corinthiens 9 :6-8

**Titre :** Impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : Cas des coopérations décentralisées franco-burkinabés et franco-bénoises

**Mots clés :** *Coopération décentralisée, Inégalités, Services sociaux de base, Décentralisation, Territoire,*

**Résumé :**

Des premiers jumelages à la coopération décentralisée, les collectivités territoriales françaises ont vu évoluer leur objet et leurs pratiques, mais l'accès aux services sociaux de base demeure l'une de leurs principales thématiques d'intervention dans les territoires partenaires d'Afrique subsaharienne. Le transfert de cette compétence à leurs communes partenaires du Sud dans le cadre de la mise en œuvre du processus de décentralisation, ont vu celles-ci faire face aux grandes attentes des habitants de leur territoire qui espèrent une amélioration de leurs conditions de vie. La coopération décentralisée a alors vu se reporter sur elle ces attentes et est de plus en plus perçue comme un atout majeur dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base dans les territoires partenaires du Sud.

Afin d'évaluer l'impact de cette forme de partenariat sur la réduction des inégalités d'accès à l'éducation, à l'eau potable et à la santé, deux méthodes d'évaluation ont été combinées :

la méthode quasi expérimentale (ou de la double différence) et l'appariement.

La mise en œuvre de cette méthode à travers la comparaison et la mesure de la différence entre huit communes burkinabés et béninoises en coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises, et huit communes appariées n'ayant jamais eu des partenariats de coopération décentralisée, nous a permis de mesurer un impact inégal et diversifié de la coopération décentralisée. Cette méthode d'évaluation innovante de la coopération décentralisée de par la spécificité de cette forme d'intervention qui en limite l'application, nous a également permis d'établir un lien entre l'impact de celle-ci et la diversité des pratiques et des acteurs impliqués.

La coopération décentralisée est en pleine évolution et encore dans un processus de construction, mais elle peut cependant constituer une forme d'intervention efficace dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités.

**Title:** The impact of decentralized cooperation on the reduction of inequalities in basic social services access: the case of decentralized franco-Burkinabe and Beninese cooperation.

**Keywords:** *Decentralized cooperation, Inequalities, Basic social services, decentralization*

**Abstract:**

From the first twinning to decentralized cooperation, the French territorial communities have seen their object and their practices evolve, but access to the basic social services remains one of their main thematic of intervention in territories partners of sub-Saharan Africa.

The transfer of this competence to their southern municipalities partners in the context of the implementation of the decentralization process, made them face the expectations of the inhabitants of their territory hoping for an improvement of their living conditions. Therefore, these expectations have been reported on the Decentralized cooperation and increasingly became a major asset in the fight against poverty and the reduction of inequalities in access to basic social services in territories partners in the South. To assess the impact of this form of partnership on the reduction of inequalities in access to education, clean water and health, two evaluation methods were combined:

the quasi-experimental (or the double difference) method and matching.

The implementation of this method through the comparison and measurement of the difference between eight Burkinabe and Beninese municipalities which are in decentralized cooperation with French territorial communities, and eight matched municipalities who have never been in decentralized cooperation partnerships, has helped us to measure an illegal an diversified impact of decentralized cooperation.

This innovative method of evaluation due to the specificity of this kind of intervention that restricts the application, it allowed us to establish a link between the impact thereof and the diversity of practices and the actors involved.

Decentralized cooperation is evolving and still in building process, but however, it may be a form of effective intervention in the fight against poverty and the reduction of inequalities.



---

## SIGLES ET ACRONYMES

---

<b>ANCB</b>	Association Nationale des Communes du Bénin
<b>ACF</b>	Action Contre la Faim
<b>AEP</b>	Approvisionnement en Eau Potable / Adduction d'Eau Potable
<b>AEPS</b>	Adduction d'Eau Potable Simplifiés
<b>AEV</b>	Les Adductions d'Eau Villageoise
<b>AFVP</b>	Association Française des Volontaires du Progrès
<b>AMN</b>	Association des municipalités du Niger
<b>AUE</b>	Association des Usagers de l'Eau
<b>CAD</b>	Comité d'Aide au Développement
<b>CLAC</b>	Cellule Locale d'Appui à la Coopération
<b>CNCD</b>	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
<b>CUF</b>	Citée Unies France
<b>DS</b>	District Sanitaire
<b>ENAM</b>	Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature du Niger
<b>FPMH</b>	Forages Equipés de Pompes à Motricité Humaine
<b>GRET</b>	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
<b>IBW</b>	Institutions de Bretton Woods
<b>IREDA</b>	Institut pour la Recherche et le Développement en Afrique
<b>LOSEN</b>	Loi d'Orientation du Système Educatif Nigérien
<b>MAEE</b>	Ministère des Affaires Etrangères
<b>MJC</b>	Maison de la Jeunesse et de la Culture
<b>OCDE</b>	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>OMS</b>	Organisation Mondiale de la Santé
<b>ONEA</b>	L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (Burkina Faso)
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PDC</b>	Plan de Développement Local
<b>PDDEB</b>	Plan Décennal de Développement de l'Education de Base
<b>PDES</b>	Plan de Développement Economique et Social
<b>PEA</b>	Postes d'Eau Autonomes
<b>PEM</b>	Point d'Eau Moderne
<b>PI</b>	Pays industrialisé
<b>PM</b>	Puit Moderne
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PVD</b>	Pays en Voie de Développement
<b>RAIL</b>	Réseau d'Appui aux Initiatives Locales
<b>RESACOOOP</b>	Réseau d'Appui à la Coopération en Rhône Alpes
<b>ROCARE</b>	



<b>SIDECM</b>	Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau de la Corniche des Maures
<b>SIS</b>	Structures d'Intermédiation Sociale
<b>SQUEAC</b>	Semi-Quantitative Evaluation of Access and Coverage Évaluation Semi-Quantitative de l'Accessibilité et de la Couverture
<b>TBS</b>	Taux Brut de Scolarisation
<b>TNS</b>	Taux Net de Scolarisation
<b>ZS</b>	Zone Sanitaire

---

## TABLE DES MATIERES

---

<b>Introduction.....</b>	<b>15</b>
<b>Première partie :.....</b>	<b>21</b>
Comment réduire les inégalités d'accès aux services sociaux de base au Sud .....	21
<b>Chapitre 1 : Pauvreté et inégalités au Sud.....</b>	<b>23</b>
1.1 <i>L'analyse économique des inégalités .....</i>	24
1.1.1 L'économie politique pour comprendre la pauvreté et des inégalités .....	24
1.1.2 Les théories contemporaines de la pauvreté .....	29
1.1.3 Egalité, équité et justice sociale pour réduire les inégalités .....	33
1.2 <i>L'économie du développement : penser la pauvreté et les inégalités au sud .....</i>	42
1.2.1 Les actes fondateurs .....	43
1.2.2 Les théories économiques du développement.....	45
1.2.3 L'apport de l'Economie du développement à la lutte contre la pauvreté au Sud .....	52
1.3 <i>Des besoins de base aux services sociaux de base pour tous .....</i>	56
1.3.1 Les besoins de base : Un intérêt interdisciplinaire .....	57
1.3.2 Des biens et services sociaux de base pour la satisfaction des besoins de base pour tous .	65
1.3.3 Les inégalités d'accès aux services sociaux de base en Afrique subsaharienne .....	69
<b>Chapitre 2 : Coopération internationale et réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base dans les pays du Sud .....</b>	<b>84</b>
2.1 <i>L'aide internationale et le développement des pays du Sud .....</i>	86
2.1.1 Les premiers pas de l'Aide Internationale .....	87
2.1.2 Quelques théories de l'aide internationale.....	89
2.2 <i>La lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités : nouveau paradigme de l'aide internationale</i>	93
2.2.1 Les PAS : le libéralisme et l'économie de marché pour réduire la pauvreté .....	93
2.2.2 La pauvreté et les inégalités dans l'agenda international .....	95
2.1.3 Quelle contribution de l'aide internationale pour l'accès aux services sociaux de base ...	102
2.3 <i>La coopération internationale française : Spécificités et contribution à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base en Afrique subsaharienne .....</i>	109
2.3.1 Histoire de la politique française d'aide internationale .....	109
2.3.2 La réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : un axe de l'aide internationale française en Afrique subsaharienne ? .....	116
2.3.3 Volume et répartition de l'Aide française pour la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base .....	122

<b>Chapitre 3 : La coopération décentralisée française, instrument de réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base en Afrique subsaharienne ?</b>	124
3.1 <i>L'action extérieure des collectivités territoriales: des jumelages à la coopération décentralisée</i>	124
3.1.1 L'histoire de la coopération décentralisée : une reconnaissance progressive des partenariats entre collectivités territoriales	125
3.1.2 La coopération décentralisée Nord – Sud : autres lieux, autres objectifs	127
3.1.3 Les dispositifs juridiques la coopération décentralisée française : reconnaissance, encadrement et renforcement des actions extérieures des collectivités françaises	130
3.2 <i>Les domaines d'intervention et les moyens d'action des collectivités territoriales françaises au SUD</i>	134
3.2.1 Un choix des domaines d'intervention conditionné par la situation géographique des territoires partenaires	134
3.2.2 Les sources de financement des actions	136
3.2.3 Des structures d'appui pour accompagner les actions	139
3.3 <i>Quelle légitimité et expertise des collectivités territoriales françaises dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base?</i>	141
3.3.1 Une longue expérience du territoire et une multiplicité des actions	141
3.3.2 La Décentralisation en Afrique subsaharienne : nouveaux acteurs, nouvelles actions ?	143
3.3.3 Une expertise des collectivités françaises dans la décentralisation et une similarité des compétences	143
<b>Deuxième partie :</b>	146
Mise en œuvre de l'évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée sur l'accès aux services sociaux de base	146
<b>Chapitre 1 : Quelle méthodologie pour l'évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée</b>	147
1.1 <i>Intérêts et enjeux de la mise en œuvre d'une évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée</i>	148
1.1.1 Pourquoi évaluer ?	148
1.1.2 L'évaluation des partenariats de coopération décentralisée	151
1.2 <i>Choix méthodologique de l'évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée</i>	157
1.2.1 La sélection aléatoire ou méthode expérimentale	157
1.2.2 La double différence ou méthode quasi expérimentale	159
1.2.3 La constitution d'un groupe de comparaison : le comparatisme	161
1.3 <i>Quels indicateurs pour mesurer l'impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès</i>	163
1.3.1 ... à l'éducation de base	164
1.3.2 ... aux services de santé de base	169
1.3.3 ... et à l'eau potable	171

<b>Chapitre 2 : échantillonnage des collectivités territoriales burkinabés et béninoises .....</b>	<b>179</b>
2.1 <i>Les collectivités territoriales, nouveaux acteurs de la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités.....</i>	<i>181</i>
2.1.1 La mise en œuvre de la décentralisation .....	181
2.1.2 La décentralisation dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'eau potable : quel bilan du rôle et des actions des communes ? .....	185
2.1.3 Les ressources financières des collectivités Territoriales : Le financement du développement local.....	188
2.1.4 L'appui et l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences : les partenaires techniques et financiers et la coopération décentralisée.....	194
2.2 <i>Les critères de sélection des communes.....</i>	<i>201</i>
2.2.1 L'échelon de décentralisation commun aux trois pays: les communes .....	201
2.2.2 Constitution du groupe cible : Les thématiques d'intervention et les actions menées .....	202
2.2.3 Le groupe de comparaison : situation géographique et caractéristiques générales du territoire .....	203
2.3 <i>Profil comparatif des communes de l'échantillon.....</i>	<i>205</i>
2.3.1 Les collectivités territoriales burkinabés .....	205
2.3.1.1 Les communes urbaines de Fada N'Gourma et de Bogandé.....	208
2.3.1.2 Les communes urbaines de Pama et Gayéri .....	215
2.3.1.3 Les communes rurales de Markoye et de Déou .....	219
2.3.1.4 Les communes rurales de Pabré et de Kayao .....	222
2.3.2 Les collectivités territoriales béninoises.....	229
2.3.2.1 Les communes de Djougou et de Savalou.....	232
2.3.2.2 Les communes de Kandi et Nikki .....	239
2.3.2.3 Les communes de Kouandé et de Matéri .....	243
2.3.2.4 Les communes de Kérou et Sinendé .....	250
<b>Chapitre 3 : Présentation des projets de coopération décentralisée : améliorer l'accès aux services sociaux de base sur le territoire partenaire.....</b>	<b>256</b>
3.1 <i>Les coopérations décentralisées franco-burkinabés .....</i>	<i>257</i>
3.1.1 Fada N'Gourma – Epernay .....	263
3.1.2 Pama – La Clusaz/ARAVIS .....	267
3.1.3 Markoye – Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau de la Corniche des Maures (SIDECM).....	270
3.1.4 Pabré - Limoges.....	273
3.2 <i>Les coopérations décentralisées franco-béninoises .....</i>	<i>278</i>
3.2.1 Djougou-Evreux : 25 ans de coopération décentralisée.....	282

3.2.2 Kandi – Villefranche-sur-Saône .....	286
3.2.3 Kérou-Gleizé.....	289
3.2.4 Kouandé – Francheville .....	292
<b>Troisième partie :</b> .....	300
Mesure et analyse de l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès aux services sociaux de base: résultats et enseignements .....	300
<b>Chapitre 1 – L'impact de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'accès à l'éducation de base : croissance de l'offre éducative et réduction des inégalités d'accès .....</b>	<b>304</b>
1.1 <i>Dans les communes burkinabés : mesure de l'impact sur l'offre scolaire et les inégalités .....</i>	<i>310</i>
1.1.1 Les communes urbaines de Fada N'Gourma et Bogandé .....	311
1.1.2 Les communes urbaines de Pama et Gayéri .....	322
1.1.3 Les communes rurales de Markoye et Déou.....	329
1.1.4 Les communes rurales de Pabré et Kayao.....	334
1.2 <i>Dans les communes béninoises : mesure de l'impact sur la scolarisation et l'offre scolaire.....</i>	<i>342</i>
1.2.1 Les communes de Djougou et Savalou .....	343
1.2.2 Les communes de Kouandé et Matéri.....	350
1.2.3 Les communes de Kérou et Sinendé .....	355
1.2.4 Les communes de Kandi et Nikki.....	360
1.3 <i>Quelles contributions de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès à l'éducation de base sur les territoires partenaires burkinabés et béninois.....</i>	<i>365</i>
1.3.1 La mesure de l'impact de sur l'accès à l'éducation de base .....	365
1.3.2 La contribution de la coopération décentralisée.....	368
1.3.2.1 Fada N'Gourma – Epernay : Un long partenariat, des dons de mobilier et de matériel scolaire et peu d'impact .....	368
1.3.2.2 Kandi – Villefranche-sur-Saône : la construction de salles de classe et l'aide à la scolarisation.....	369
1.3.2.3 Pabré – Limoges : une évolution des pratiques vers l'appui institutionnel .....	370
1.3.2.4 Djougou-Evreux : une priorisation de la construction d'infrastructures scolaires.....	371
1.3.2.5 Pama – La Clusaz : Aide à la scolarisation et cantines endogènes.....	373
1.3.2.6 Quelle relation entre le type d'actions et l'impact sur l'offre scolaire .....	373
1.3.2.7 L'insuffisance de données disponibles .....	374
1.3.3 La validation de la méthode d'évaluation : limites et interférences éventuelles dans les résultats.....	374
1.3.3.1 La taille de l'échantillon.....	374
1.3.3.2 Validation de l'évaluation d'impact par les tests de falsification .....	375
1.3.3.3 Les différences des taux de scolarisation créent-ils un biais dans les résultats ? .....	381

1.3.3.4 Les actions mises en œuvre dans le cadre du PDDEB auraient-ils pu créer un biais ? .....	382
1.3.3.5 Les influences externes et internes probables .....	383
<b>Chapitre 2 : L'impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'eau potable .....</b>	<b>386</b>
2.1 <i>Dans les communes burkinabés</i> .....	389
2.1.1 Les communes urbaines de Fada N'Gourma et de Bogandé.....	389
2.1.2 Les communes urbaines de Pama et Gayéri .....	392
2.1.3 Les communes rurales de Markoye et Déou .....	395
2.1.4 Les communes de Pabré et Kayao .....	398
2.2 <i>Les communes béninoises</i> .....	401
2.2.1 Les communes de Djougou et Savalou .....	401
2.2.2 Les communes de Kouandé et Matéri.....	404
2.2.3 Les communes de Kérou et Sinendé .....	406
2.2.4 Les communes de Kandi et Nikki.....	408
2.3 <i>Quelles contributions de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires burkinabés et béninoises.....</i>	<i>411</i>
2.3.1 La mesure de l'impact sur l'accès à l'eau potable .....	411
2.3.2 Les actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau potable .....	412
2.3.2.1 La coopération décentralisée Kandi – Villefranche : une action limitée localement, mais un impact pour l'ensemble de la commune.....	414
2.3.2.2 La coopération décentralisée Djougou –Evreux : Une action axée vers la construction des infrastructures .....	415
2.3.2.3 La coopération décentralisée Markoye – SIDECEM : un partenariat centré exclusivement sur l'eau et la mise en œuvre d'une démarche innovante .....	416
2.3.2.4 Une mobilisation du territoire et une synergie d'actions avec le Luxembourg .....	418
2.3.2.5 L'évolution des pratiques dans la coopération décentralisée Fada N'Gourma et Epernay .....	419
2.3.3 La validation de la méthode d'évaluation.....	421
2.3.3.1 Les tests de falsification .....	421
2.3.3.1 <i>Les facteurs internes ou externes probables</i> .....	<i>424</i>
<b>Chapitre 3 : L'accès à la santé de base .....</b>	<b>427</b>
3.1 <i>L'accès à la santé de base dans les communes burkinabés.....</i>	<i>429</i>
3.1.1 Les communes urbaines de Fada N'Gourma et de Bogandé.....	429
3.1.2 Les communes urbaines de Pama et Gayéri .....	437
3.1.3 Les communes rurales de Markoye et Déou .....	442
3.1.4 Les communes de Pabré et Kayao .....	447

3.2 L'accès à la santé de base dans les communes béninoises .....	455
2.2.1 Les communes de Djougou et Savalou .....	455
2.2.2 Les communes de Kouandé et Matéri.....	461
2.2.3 Les communes de Kérou et Sinendé .....	467
2.2.4 Les communes de Kandi et Nikki.....	472
3.3 Quelles contributions de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès à la santé de base dans les territoires partenaires burkinabés et béninois.....	478
3.3.1 La mesure de l'impact de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'accès à la santé de base.....	478
3.3.2 La coopération décentralisée dans les domaines de l'accès à la santé de base : des actions peu nombreuses et diversifiées.....	480
3.3.2.1 La coopération décentralisée Fada N'Gourma – Epernay : La prévention de la malnutrition par l'amélioration de l'alimentation des enfants de 0 à 2 ans .....	483
3.3.2.2 La coopération décentralisée Djougou – Evreux : la santé, un axe prioritaire d'intervention de la coopération décentralisée .....	485
3.3.2.3 Kouandé – Francheville : une coopération décentralisée prolifique en actions pour l'amélioration de l'accès à la santé des habitants de la commune .....	487
3.3.2.4 L'action de Solidarité hospitalière de l'hôpital de Villefranche-sur-Saône dans la commune de Kandi .....	488
3.3.2.5 Quelles relations entre le type d'actions et l'existence d'un impact sur l'offre en services de santé de base .....	491
3.3.3 La validation de la méthode d'évaluation.....	492
3.3.3.1 La limite de la méthode : l'accroissement de la population.....	492
3.3.3.2 Validation de l'évaluation par les tests de falsification .....	492
3.3.3.3 Les influences externes et internes probables.....	495
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>498</b>
Bibliographie.....	507
Liste des tableaux .....	530
Liste des graphiques .....	532
Liste des figures.....	537
Liste des encadrés .....	538
Liste des cartes.....	538
Annexes .....	540

# Introduction

---

## **La lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités dans l'agenda international**

L'économie du développement fut profondément bouleversée par la publication du premier rapport sur le développement humain en 1990. Sous la conduite des économistes Mahbub ul Haq et Amartya Sen, de nouveaux indicateurs tels que l'IDH (Indice de Développement Humain) furent proposés en remplacement ou en complément de l'indicateur traditionnel qu'est le PNB. L'objectif était de mettre l'être humain et son bien être au centre de l'analyse économique. Dix ans après, cet intérêt se trouve confirmé à travers la construction de nouveaux indicateurs utilisés dans le rapport sur le développement humain 2010. Ce sont l'Indice de Développement Humain ajusté aux Inégalités, l'Indice d'Inégalité de Genre (IIG) et l'Indice de Pauvreté Multidimensionnelle (IPM). Construits dans le but de compléter et enrichir l'IDH, ils ont pour objet de mettre en exergue les nouveaux enjeux du développement que sont les inégalités sociales. Une volonté qui trouve un écho dans les préconisations des institutions internationales.

En effet, depuis le début des années 2000, la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales est préconisée comme un axe principal de la coopération. Cette volonté s'est matérialisée à travers les différents rapports de la Banque mondiale, de l'Union Européenne, et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

C'est donc tout naturellement que la France a également été amenée à s'interroger sur la place de la lutte contre la pauvreté dans sa politique de coopération en faisant une analyse *a posteriori* des actions qui ont été mises en œuvre dans le cadre de l'aide au développement dans les pays du Sud (DGCID, 2000). Cette analyse s'est élargie à la réduction des inégalités sociales, un aspect de la lutte contre la pauvreté qui se retrouve au cœur de nombreuses réflexions et suscite de nombreux débats, notamment autour des instruments susceptibles de les réduire.

## **L'action extérieure des collectivités territoriales françaises et la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base**

Mais une analyse de la place de la lutte contre la pauvreté dans la coopération française, ne peut être complète sans une prise en compte de l'action extérieure des collectivités françaises car d'une part, leurs actions extérieures représentent une proportion importante, et qui ne cesse d'accroître, de l'ensemble des actions menées dans le cadre de la coopération française. Ce sont en effet aujourd'hui la totalité des régions de France, près de la moitié des départements et la plupart des grandes villes qui sont impliqués dans des relations de coopération en Asie, en Amérique latine ou en Afrique. Plus précisément, ce sont



12 654 projets de coopération qui sont menés par 4806 collectivités territoriales françaises avec 10 236 collectivités partenaires dans 147 pays (CNCD, 2010).

Et d'autre part, parce que les liens créés entre les collectivités territoriales françaises et leurs homologues du Sud, si elles ont été avant tout des relations d'amitié, elles sont également des liens de solidarité. En effet, la majorité des interventions de la coopération décentralisée française en Afrique subsaharienne a pour objectifs, explicitement ou implicitement, l'amélioration des conditions de vie des habitants. Le point de départ de cette solidarité fût l'importante aide mobilisée par les collectivités françaises au cours des grandes sécheresses en 1973 et 1984 au Burkina Faso. Des actes de solidarité ponctuels, mais également continus comme l'indique le choix des domaines d'intervention des projets de coopérations décentralisées des collectivités territoriales françaises avec celles du Sud. Et bien que les domaines d'intervention soient de plus en plus diversifiés, l'accès aux services de base demeure l'un des axes prioritaires de l'action internationale des collectivités françaises.

Ainsi, au cœur des interrogations sur les instruments susceptibles de lutter contre la pauvreté et de réduire les inégalités, en particulier dans l'accès aux services sociaux de base, il serait opportun de s'interroger sur l'apport de la coopération décentralisée. L'enjeu est également grand, à un moment où les OMD (dans lesquels l'accès aux services sociaux de base tient une place de choix) arrivent à échéance sans avoir été atteints dans de nombreux pays du Sud, de pouvoir trouver des voies d'amélioration. L'intérêt croissant que suscitent ces partenariats entre collectivités territoriales, illustré par le nombre et la diversité des acteurs impliqués dans ses projets (Etats, ONG, associations, professionnels, Union Européenne etc.) tant au niveau de la mise à disposition de financements que de savoirs faire, renforcent la pertinence de ce questionnement.

La coopération décentralisée, ayant encore, dans une certaine mesure, échappée aux théories économiques et aux praticiens du développement, elle pourrait nous apporter des enseignements tirés de ses années de pratiques.

### **L'évaluation de l'impact de la coopération décentralisée**

Notre objectif à travers cette recherche est donc, en portant un regard sur la multiplicité et la diversité des partenariats entre collectivités territoriales du Nord et du Sud, d'évaluer l'impact de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. Pour mesurer cet impact, le cadre choisi a été les coopérations décentralisées franco-burkinabés et franco-béninoises, deux pays frontaliers d'Afrique subsaharienne classés parmi les pays ayant le plus faible indice de développement humain.

Notre principale question évaluative est : « Quel est l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès aux services sociaux de base? ». Cette question a conduit vers d'autres questionnements :

- Comment la coopération décentralisée contribue-t-elle à l'amélioration de l'accès aux services de base sur le territoire partenaire ?
- L'existence d'un impact de la coopération décentralisée est-elle liée aux types d'actions et aux acteurs impliqués ?
- L'impact mesuré est-il égal pour tous les services sociaux de base ?

A partir de ces questionnements et des actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée, deux hypothèses ont été formulées :

**Première hypothèse :** Les actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée ont permis d'accroître l'offre en éducation de base, en santé de base et en infrastructures d'eau potable sur les territoires partenaires du Sud.

Cette hypothèse a été formulée sur la base des compétences transférées aux collectivités territoriales (l'offre en services sociaux de base) et des actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée qui consistent dans leur grande majorité en la réalisation d'infrastructures et l'offre d'équipements

**Deuxième hypothèse :** La coopération décentralisée est un atout majeur pour les collectivités territoriales dans l'exercice des compétences qui leur ont été transférées dans le cadre de la décentralisation.

Cette hypothèse est en lien avec l'évolution des pratiques de la coopération décentralisée qui, dans le cadre de la décentralisation, oriente de plus en plus ces actions sur le renforcement des capacités et l'appui institutionnel.

La méthode retenue pour la vérification de ces hypothèses est l'évaluation d'impact, et la méthodologie d'impact utilisée est celle de la double différence (ou quasi expérimentale). Un échantillon de 16 communes a été constitué pour mener cette évaluation :

- Quatre communes burkinabés et quatre communes béninoises en coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises constitueront le groupe cible ;
- Quatre communes burkinabés et quatre communes béninoises n'ayant pas de relation de coopération décentralisée constitueront le groupe de comparaison.

La vérification de la première hypothèse nous conduira à comparer l'évolution de l'offre en services sociaux de base dans les communes du groupe cible et dans celles du groupe de comparaison. Nous allons également procéder à une présentation et à une analyse des coopérations décentralisées des communes du groupe cible avec les collectivités territoriales françaises. Les résultats attendus seront les

améliorations dans l'accès aux services sociaux de base sur le territoire partenaire et l'attribution de ces améliorations aux actions de coopération décentralisée.

La seconde hypothèse trouvera son fondement dans les résultats de la première hypothèse et nous permettra de voir comment la coopération décentralisée influence et s'intègre au processus de décentralisation dont l'un des arguments ayant motivé sa mise en œuvre était d'améliorer l'accès aux services sociaux de base. La vérification de ces différentes hypothèses sera le fil conducteur de cette thèse et nous permettra de l'articuler en trois parties.

### **Articulation de la thèse**

La première partie servira de cadre théorique pour nos recherches en proposant une revue des différentes théories économiques nous permettant de répondre à la question : comment réduire les inégalités d'accès aux services sociaux de base au Sud ? Nous nous intéresserons dans ce premier chapitre à l'économie du développement, une discipline des sciences économiques qui se propose de donner des clés de compréhension des économies du Sud et de proposer des moyens de lutte contre la pauvreté et les inégalités au Sud. Une présentation des principales analyses économiques des inégalités, et des besoins de base et leur application au contexte de notre étude permettra de faire le choix d'un cadre théorique pour nos recherches. Nous nous intéresserons par la suite à l'apport de l'aide internationale dans la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base dans les pays du Sud. Le troisième chapitre sera le lieu de faire une présentation de la coopération décentralisée française en tant qu'acteur du développement en Afrique subsaharienne.

La deuxième partie intitulée « mise en œuvre de l'évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée sur l'accès aux services sociaux de base » sera le lieu d'une présentation de la méthode d'évaluation. Le choix de la méthode de la double différence pour mesurer l'impact de la coopération décentralisée donne à cette thèse également un objectif méthodologique. En effet, les spécificités de la coopération décentralisée peuvent rendre cette méthode originale difficilement applicable. Il était alors pertinent de présenter toutes les étapes de sa mise en œuvre

L'évolution de l'offre en services sociaux de base dans les communes de notre groupe cible sera comparée à celle des communes du groupe de comparaison dans la troisième partie intitulée « mesure et analyse de l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès aux services sociaux de base. » Cette partie sera articulée autour des trois services de base retenus dans le cadre de cette évaluation et nous permettra d'avoir une vue sectorielle puis transversale de l'impact de la coopération décentralisée. Nous établirons également l'inférence causale à travers la présentation des actions menées et la validation de la méthode.

## **Difficultés et limites de la recherche**

L'une des premières difficultés à laquelle nous devons faire face est l'insuffisance des sources de données. En effet, la décentralisation récente des collectivités territoriales d'Afrique subsaharienne et l'archivage insuffisant au sein de ses jeunes collectivités ont pour conséquences la rareté des données administratives disponibles sur les territoires. Cette insuffisance est renforcée dans le domaine de la coopération décentralisée qui, dans la majorité des cas est antérieure à la décentralisation et a longtemps gardé un statut informel.

Les contraintes financières et temporelles auxquelles nous avons été confrontés ne nous ont pas permis de rencontrer l'ensemble des acteurs du territoire. Notre premier objectif au cours de notre enquête sur le terrain a été de rencontrer les autorités locales impliquées dans la coopération décentralisée et de collecter différentes données statistiques sur le territoire.

Il serait illusoire de vouloir généraliser les résultats obtenus à l'issue de cette évaluation à l'ensemble des coopérations décentralisées françaises dans les pays du Sud, et en particulier dans les pays d'Afrique subsaharienne au regard de la diversité des acteurs et des pratiques. Mais nous espérons que la diversité de notre échantillon permettra de donner une certaine pertinence à nos conclusions et d'offrir des éléments de réflexion.



# Première partie :

## Comment réduire les inégalités d'accès aux services sociaux de base au Sud

---

Cette sempiternelle question constitue l'un des points de départ des réflexions sur la pauvreté et les inégalités. Elle résume également les attentes et les objectifs des décideurs politiques et de tous les acteurs œuvrant dans l'action sociale et dans le développement. Les réponses théoriques et pratiques qui ont été apportées à cette question au fil de différentes époques, et en particulier pour les territoires du Sud, contribueront au cadrage théorique de la présente thèse.

Parmi les thématiques qui seront abordées dans cette première partie, nous aurons la pauvreté, les inégalités et les services sociaux de base. Des thèmes complémentaires, interdépendants et revêtant chacune une réalité propre.

L'intérêt des sciences économiques pour la pauvreté est lié à celle de l'avènement de l'économie politique et de ses premiers théoriciens. Ces théoriciens, dont le cercle n'a cessé de s'agrandir et les disciplines de se diversifier, n'auront de cesse de faire évoluer les théories sur la pauvreté. Certains se seront intéressés à la question de la pauvreté en portant une attention toute particulière à ce qui est indispensable à l'homme, à ces besoins fondamentaux et à la satisfaction de ces besoins. Au cœur de l'intérêt porté à la pauvreté et aux inégalités se trouve le sentiment de la nécessité d'une certaine justice sociale et de la recherche de l'équité. Ainsi seront successivement présentés dans le premier chapitre de cette première partie l'analyse économique de la pauvreté, des inégalités et des besoins de base. Nous délimiterons cependant notre champ d'exploration en nous focalisant sur une partie du monde, les pays du Sud en général, et l'Afrique subsaharienne en particulier. Ce choix s'explique tout d'abord par nos terrains d'étude qui sont le Burkina Faso, et le Bénin, deux pays d'Afrique subsaharienne. Mais aussi parce qu'il est généralement reconnu des spécificités communes aux pays de cette partie du monde et qui donne de porter un regard différent sur les questions de la pauvreté et des inégalités.

La prise en compte de cette spécificité commencera dans les années qui suivirent la fin de la deuxième guerre mondiale et les vagues d'indépendance des anciennes colonies occidentales. Elle aura également donné naissance à une nouvelle discipline des sciences économiques : l'économie du développement. Nous nous situerons ainsi dans ce champ disciplinaire.

Au nombre des questions gravitant autour de la pauvreté et des inégalités, les plus récurrentes sont :

- Quels sont les facteurs et mécanismes les favorisant ou bien au contraire les réduisant ?
- Sa compréhension et les moyens de lutte ou d'éradication envisagés sont-ils liés au territoire ?
- Plus précisément dans notre contexte, la question de la pauvreté et des inégalités sur des territoires du Sud a-t-elle des spécificités à prendre en compte ?
- L'économie du développement qui ambitionne d'apporter des clés de compréhension des économies du Sud, et notamment de proposer des voies et moyens pour les conduire sur le chemin de la croissance et du développement, apporte-t-elle des réponses à la lutte contre la pauvreté ?

Autant de questions qui conduisent à un objectif, trouver des moyens de lutte et de réduction efficaces. Différents instruments sont utilisés à l'international et sur les territoires nationaux avec l'ambition affichée de contribuer à l'atteinte de cet objectif. Les instruments utilisés et les résultats obtenus feront l'objet du deuxième chapitre. Ce chapitre nous conduira à l'un des sujets centraux de nos travaux la coopération décentralisée.

Pourquoi la coopération décentralisée ? Parce qu'elle est porteuse d'espoir. Parce que les collectivités territoriales sont de plus en plus perçues comme des acteurs de la coopération au développement par la multiplicité de leurs actions sur les territoires d'Afrique subsaharienne où elles sont le plus présentes. Parce les services sociaux de base sont parmi les principales thématiques d'intervention.

Mais cet engagement traduit-il une véritable expertise, ou une légitimité reconnue dans ces domaines d'intervention que sont les services sociaux de base ?

Mais premièrement, comme il était précédemment annoncé, intéressons-nous, au nom de la justice sociale et de la recherche de l'équité, à l'épineuse question de la pauvreté et des inégalités et à la satisfaction des besoins inhérents à la personne humaine, les services sociaux de base.

## Chapitre 1 : Pauvreté et inégalités au Sud

Les premières analyses et réflexions sur la pauvreté et les inégalités ne sont pas attribuées aux sciences économiques. Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les premières analyses empruntaient des arguments à la morale, à la philosophie, à l'éthique etc. Ces différents cadres théoriques de réflexion sur la pauvreté se targuaient alors de porter un regard critique sur la société et d'identifier des situations jugées inacceptables. Des ouvrages tels que *Discours sur l'origine de l'inégalité* de Jean Jacques Rousseau (publié en 1755), ou *La fable des abeilles* de Bernard Mandeville (publié en 1714) en sont de parfaits exemples.

La fin du XVIII<sup>e</sup> siècle qui voit l'émergence de l'économie politique avec l'un de ses précurseurs, Adam Smith, verra la première incursion des sciences économiques dans le domaine de la pauvreté et des inégalités, tout en continuant à puiser son argumentaire dans d'autres domaines des sciences humaines et sociales. Pour que la pauvreté suscite l'intérêt général des théoriciens des sciences économiques et qu'elle devienne une question économique à part entière, il aura fallu la reconnaissance de l'égalité des droits, explicitement notifié dans le premier article de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Les sciences économiques pouvaient alors se prévaloir d'une scientificité sur les questions de la pauvreté. Celle-ci est alors soumise à l'analyse économique qui semblait être la seule capable de proposer, à travers une analyse scientifique, des réponses objectives à partir d'une construction théorique. Les sciences économiques acquièrent ainsi toute légitimité pour expliquer les causes de la pauvreté, et proposer des solutions pour l'éradiquer.

Ainsi d'Adam Smith, à Léon Walras, les économistes s'y sont attelés avec plus ou moins de succès ou de reconnaissance. Mais la fin de la seconde guerre mondiale et le temps des indépendances donneront une nouvelle dimension à l'analyse de la pauvreté et des inégalités. Ce changement de paradigme partira de la reconnaissance de la spécificité d'une partie du monde, les pays du Sud, et de la nécessité d'une discipline pour comprendre le fonctionnement de ces économies : l'économie du développement. Cette reconnaissance verra naître de nouvelles approches adaptées à ces pays. La principale question à laquelle ces économistes auront tenté de répondre a été celle du processus pouvant les conduire sur le chemin de la croissance économique. Il est cependant apparu à la majorité d'entre eux qu'atteindre l'objectif de la croissance serait utopique sans sortir les pays du Sud de la situation de grande pauvreté dans laquelle se trouve une tranche importante de la population. La démarcation entre croissance et développement s'est ainsi progressivement imposée, les politiques de développement commencèrent à axer leurs interventions sur les champs de la lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités et la satisfaction des besoins fondamentaux.



Mais une question demeure, la croissance économique doit-elle constituer un préalable au développement, ou serait-elle la résultante de l'efficacité des actions de développement ? Ou s'affranchissent-ils l'un de l'autre ?

Ces questionnements auront rythmés les différentes phases d'évolution de l'économie du développement.

## 1.1 L'analyse économique des inégalités

De nombreuses sciences sociales et humaines se sont prévaluées de pouvoir expliquer les mécanismes de la pauvreté et de proposer des moyens pour l'éradiquer, et parmi elles les sciences économiques et en particulier l'économie politique. Quelques-unes de ces principales théories économiques seront présentées dans les lignes qui suivent. Mais expliquer la pauvreté, c'est comprendre ses déterminants et ses manifestations. C'est ainsi que les spécificités d'une partie du monde remirent en question les théories économiques qui étaient alors plébiscitées. L'insuffisance du revenu comme manifestation de la pauvreté fût également questionnée.

### 1.1.1 L'économie politique pour comprendre la pauvreté et des inégalités

La question de la pauvreté et des inégalités a été comme bien souvent dans la pensée économique, avec les époques, les événements et les expériences, un sujet d'intérêt et de controverses entre différents courants de pensée. Dans son article paru en 2012 (LALLEMENT, 2012/3), Jérôme Lalllement nous propose un parcours historique dans la pensée économique sur la question de la pauvreté et des inégalités. L'un des premiers constats est que cette question n'a pas été exclusivement celle des économistes. Des arguments pour défendre les thèses ont été empruntés entre autres à la morale et à la philosophie.

Il faudra attendre la fin du XVII<sup>e</sup> siècle et l'avènement de l'économie politique pour qu'une véritable analyse économique soit apportée à la question de la pauvreté qui, comme nous le fait constater Jérôme Lalllement, « *va modifier radicalement les représentations de la pauvreté* ». L'auteur le plus marquant de ce changement est Adam Smith qui fait évoluer son argumentaire entre ses deux ouvrages de référence : La théorie des sentiments moraux (SMITH, 1759) et la Richesse des Nations paru en 1776 (SMITH, 1999). Dans son premier ouvrage, il fait appel à la morale pour justifier les inégalités dans la société en opposant le mal être du riche malgré ses biens, à la tranquillité du pauvre malgré sa pauvreté. On y trouve alors des points communs avec Bernard Mandeville qui justifie l'existence des inégalités et de la pauvreté au sein de la société par l'utilité économique des vices et l'harmonie naturelle des intérêts (MANDEVILLE, 1985). Il se positionne ainsi comme l'un des fondateurs du libéralisme économique.

La publication de son second ouvrage, aura été l'occasion pour Adam Smith, philosophe et mathématicien, de faire évoluer sa réflexion sur la pauvreté. Son argumentaire s'enrichit alors de références plus en lien avec l'économie. Il y justifie l'existence de la pauvreté et des inégalités au sein de la société à partir de la notion de capital qu'il utilisera pour la première fois. Il définit le « capital » comme le résultat de l'accumulation des richesses des riches qui sont les seuls à pouvoir épargner. Adam Smith nous présente une société inégalitaire divisée en trois classes : les propriétaires fonciers, les capitalistes et les salariés. Les salariés constituent la classe des pauvres, la classe de ceux qui ne disposent pas de capital et qui sont obligés de vendre leur travail aux membres des deux autres classes qui possèdent le capital. Le capital est la source des inégalités au sein de la de la société, mais elle permet également aux pauvres de subvenir à leurs besoins car elle finance les industries où ils pourront vendre leur travail. Voilà pourquoi, selon Adam Smith, un pauvre dans un pays industrialisé inégalitaire est plus heureux qu'un pauvre dans une société primitive qui est pourtant plus égalitaire.

Dans la même ligne de pensée qu'Adam Smith, mais avec des arguments différents, David Ricardo propose également une analyse économique de la pauvreté en posant les fondations de la position libérale sur la pauvreté. Loin des considérations morales d'Adam Smith, Il pose tout d'abord un cadre théorique à son analyse en formulant les « lois de fonctionnement du système économique ». Notamment la théorie des avantages comparatifs pour expliquer les lois du commerce international, la répartition des revenus, la relation inverse entre salaires et profits. Il se penchera par la suite sur la question de la pauvreté en remettant en cause les poor laws (les lois sur les pauvres). Deux arguments sous-tendent sa position. La première est la hausse de la natalité chez les pauvres du fait d'une aide octroyée en fonction de la taille de la famille. Dans la droite ligne de Malthus il avance le fait que les pauvres, ne subissant plus la contrainte de leurs revenus qui pourraient leur permettre ou non de prendre en charge leur famille, continueront à agrandir leur famille grâce aux aides octroyées. Ce qui aurait pour conséquence directe une augmentation de la population des pauvres et à plus ou moins long terme une augmentation des aides aux pauvres qui absorbera de plus en plus les revenus. Cette théorie part tout vraisemblablement du principe que les enfants des pauvres ne pourraient améliorer leur situation et appartenir un jour à la classe des capitalistes. L'autre argument avancé par Ricardo est un déséquilibre provoqué dans le marché du travail en enlevant son rôle régulateur aux salaires. Par ces aides aux pauvres, d'un côté les travailleurs n'auraient plus à travailler plus pour accroître leurs revenus et assurer leur subsistance, et ainsi laisser faire la loi de l'offre et de la demande. Et de l'autre les capitalistes seront tentés de sous payer leurs salariés. A la suite de ces arguments, Ricardo tire la conclusion qu'« aucun projet d'amendement des lois sur les pauvres ne mérite la moindre attention s'il ne vise, à terme, leur abolition » » (RICARDO, 1992). On aboutit avec lui à la conclusion que l'inégalité fondamentale du système capitaliste est juste car elle profite à tous, sans une approche moraliste qui

nous ferait nous demander, comme Adam Smith, si ce système est bon ou mauvais. Il fait cependant une différence entre les pauvres en distinguant les salariés des indigents. Si les premiers peuvent subvenir à leurs besoins, les seconds ne le pourraient pas car ils ne pourront pas être absorbés par le marché du travail. Ricardo admet que cette pauvreté résiduelle ne peut être éradiquée car « dans la société, il est des souffrances auxquelles la législation ne peut remédier », mais leur nombre reste minime comparativement aux nombres de salariés qui amélioreraient leurs conditions de vie grâce au salaire naturel qui résulterait de la suppression des lois pour les pauvres. Les inégalités chez Ricardo seraient donc la résultante naturelle du système capitaliste matérialisé par le niveau de vie des salariés inférieur à celui des capitalistes et qui s'expliquerait par la relation entre les profits et les salaires. En effet, selon la théorie de Malthus à laquelle se réfère également Ricardo, une hausse des salaires entraînerait une baisse des profits, ce qui ne serait pas souhaitable car cela entraînerait une hausse de la natalité chez les salariés. Et leurs enfants ne pourraient pas trouver du travail.

Fort de son « libéralisme pessimiste » David Ricardo, nous présente un système fait de lois « naturelles » nécessaires et qui, même si elles sont injustes ou inhumaines, sont inéluctables et ne peuvent être remises en question. Ce système se dirige cependant et inéluctablement vers un « état stationnaire » avec la baisse des profits et l'arrêt de l'accumulation. Cette échéance peut cependant être reportée (et non empêchée) grâce entre autre au progrès technique.

Loin des positions doctrinales, morales ou romantiques, cette légitimité reconnue au XIXe siècle à l'économie pour faire une analyse scientifique de la pauvreté et de ses causes, fait d'elle la seule habileté à proposer des solutions pour l'éliminer. C'est donc sur le champ de l'analyse scientifique que se positionne également Karl Marx et son socialisme scientifique pour remettre en cause l'analyse de Ricardo.

Rejoignant Ricardo sur le fonctionnement du système capitaliste et de ses dérives, il remet en cause son pessimisme et son caractère inéluctable. Car s'il est vrai que le capitalisme produit des inégalités et engendre la pauvreté, cette situation n'est pas une fatalité et le capitalisme n'est pas éternel. Ce système de production qui repose sur l'exploitation et l'aliénation de l'homme selon les mots de Karl Marx, n'est qu'une étape dans l'histoire de l'humanité. Elle s'arrêtera et cèdera sa place dans un premier temps au socialisme, et ensuite au communisme. Aucune réforme du système capitaliste pour corriger ses dérives ne saurait être efficace car détournée par les capitalistes à leurs profits. C'est tout le système qui doit changer et cela ne pourrait se faire que par une révolution portée par les travailleurs devant l'injustice qu'ils subissent.

L'amélioration des conditions de vie des pauvres devrait-elle se retrouver quelque part entre le libéralisme défendu par Ricardo ou la révolution annoncée par Karl Marx qui prône un changement

radical du système capitaliste remplacé par le socialisme seul capable d'apporter la justice et l'égalité en éradiquant la pauvreté ?

Entre ces deux solutions, se trouve une troisième rejetée par les deux car jugée inefficace pour des raisons différentes: le réformisme, prôné par Léon Walras.

Si Walras rejoint Ricardo sur l'existence des lois naturelles inéluctables conduisant à un équilibre général, il se distingue de lui en indiquant qu'il existe une marge de manœuvre pouvant à terme contribuer à l'instauration d'une justice sociale et l'éradication de la pauvreté. Afin de présenter et de justifier sa théorie, Léon Walras distingue trois domaines dans l'économie politique : l'échange, la production et la répartition. Ils feront l'objet de différentes publications et ouvrages dont les principaux sont *Eléments d'économie politique* (1874) dans laquelle il présente sa théorie de l'échange et des prix conduisant à l'équilibre général. Cette théorie résulte d'une science pure, selon laquelle certains faits économiques obéissent à des lois naturelles contre lesquelles il serait vain de résister. Si sur ce point il rejoint Ricardo, il s'éloigne des théories ricardiennes en présentant ses théories de la répartition dans son ouvrage *Etudes d'économie sociale* publié en 1896. Afin de contrer les inégalités engendrées par les lois économiques et les prix qui s'imposent aux individus, il serait possible d'influer sur la répartition des richesses. La société pourrait donc réguler la répartition initiale des richesses à travers le critère de justice qui pourrait ainsi établir une certaine égalité au sein de la solution. Il convient cependant de présenter l'égalité du point de vue de Walras. S'inspirant des idéaux républicains de 1789, que sont la liberté et l'égalité, il affirme que la liberté est garantie à tous sous l'autorité de l'Etat et qu'elle permet aux individus d'agir en toute liberté dans différents domaines de la vie. L'Etat doit également garantir l'égalité des chances, qui s'accompagne cependant d'une inégalité des positions au sein de la société. Une analyse qui peut être résumée dans ses mots « *Liberté de l'individu, autorité de l'Etat, égalité des conditions, inégalité des positions.* » (WALRAS, 1896). Cette « vérité de justice » selon Walras, est aussi vraie pour lui que la vérité économique pure qui sous-tend la théorie des prix. « Chaque individu étant « *responsable de lui-même, de son travail et du prix de son travail conformément au droit naturel* » (LALLEMENT, 2012/3), et l'Etat étant propriétaire des terres, il appartient alors à chaque individu d'atteindre une certaine position sociale, qui pourrait être différente de celle des autres car elle dépendra de ses capacités personnelles, des goûts individuels et des efforts fournis. En plus de la justice, Walras indique deux autres principes de moindre importance, ce sont l'association et la charité. La première, procédant d'un choix volontaire et soumis à la réciprocité, et la seconde facultative mais dépendant uniquement du choix du bienfaiteur.

La théorie walarsienne situe donc l'origine de la pauvreté, non dans le domaine de l'échange, mais dans celui de la répartition car elle résulte d'une inégale répartition de la richesse initiale. Et c'est dans ce

domaine que l'on peut agir pour réduire les inégalités et la pauvreté, notamment par l'action de l'Etat qui intervient pour une répartition plus égalitaire de la richesse initiale selon le critère de la justice. Une répartition plus juste de la richesse initiale contribuera ainsi à une égalité des conditions (égalité des chances), qui conduira à une éradication de la pauvreté.

Léon Walras rejoint tout de même Ricardo sur l'existence d'une pauvreté résiduelle sur laquelle aucune action ne peut influencer. En effet, à partir d'une situation initiale plus juste correspondant à une égalité des chances, où l'Etat est propriétaire des terres et les individus propriétaire de leur travail, il pourrait tout de même en résulter une « inégalité des positions » comme le nomme Walras. Les individus peuvent rémunérer leur travail selon leurs efforts personnels plus ou moins importants, et le prix de ce travail plus ou moins élevé fixé par le marché du travail selon les lois naturelles. Ils sont également libres de consommer ou d'épargner comme ils le souhaitent. De ces choix individuels résulteront des positionnements différents au sein de la société, qui ne vont pas à l'encontre de la justice sociale puisque chaque individu à partir d'une situation de départ juste, aura pu influencer sur le montant de sa rémunération et son utilisation. Comme il le mentionne dans un ouvrage publié en 1879 (p. 140) , « même dans une société où règne la justice absolue, et nous en sommes bien éloignées, il y aurait des supérieurs et des inférieurs, des riches et des pauvres, ces derniers ne le fussent-ils que par paresse et par accident. » (Walras, 1990). Ces inégalités de position sont également la conséquence de problèmes individuels inhérents à l'existence telle que la maladie, la vieillesse, les accidents etc. à ces situations, Walras apporte une réponse par le biais des associations, ou assurances non gérées par l'Etat, et qui fonctionnerait sur le principe de la libre adhésion et de la réciprocité. Il restera cependant des pauvres dont la situation demeurera sans issue, si ce n'est par le biais de la charité unique rempart à cette pauvreté résiduelle également évoquée par Ricardo.

Léon Walras qui se définit lui-même comme un socialiste, ouvre la porte à un interventionnisme de l'Etat dans un domaine bien précis pour répondre à la question sociale et lutter contre la pauvreté, tout en laissant faire les lois naturelles, allant ainsi à l'encontre de la position classique exprimée par Ricardo. La théorie de Walras rencontre toutefois des oppositions, notamment sur le critère de la justice utilisée dans la théorie de la répartition de la richesse initiale, celle-ci n'étant pas reconnue comme un critère scientifique au même titre que la théorie des prix car celle-ci fait référence à un jugement de valeur.

L'analyse de ses différentes théories d'Adam Smith à Léon Walras, conduisent à faire le constat que pour lutter efficacement contre la pauvreté et les inégalités, il faut au préalable en comprendre les causes ce qui implique de savoir qui sont les pauvres. Pour Adam Smith, comme pour David Ricardo, la société est divisée en deux classes : les travailleurs d'un côté, et les propriétaires terrains et les industriels de l'autre, la pauvreté se trouvant naturellement chez les travailleurs. Karl Marx les rejoint dans cette vision

de la société. Walras apporte quant à lui un regard nouveau en posant la question de la pauvreté à l'échelle de l'individu au sein de la société. Et à la question de savoir comment éradiquer la pauvreté, les avis ont également divergés. Si les uns ont plutôt encouragés les aides, les autres les ont plutôt décriés car ils n'auront de véritables résultats qu'un accroissement de la pauvreté. Mais d'un côté ou de l'autre, la lutte contre la pauvreté est indissociable d'une réflexion ou d'une remise en question du fonctionnement de la société, et plus précisément de l'économie.

Nous verrons plus loin, lorsque nous aborderons la question de la pauvreté dans les pays du Sud, que parmi les politiques préconisées pour ces économies, beaucoup semblent encore avoir pour référence ces premières théories sur la pauvreté.

La pensée économique sur la pauvreté a continué son évolution et elle s'est enrichie de théories nouvelles proposées par les économistes d'aujourd'hui.

### 1.1.2 Les théories contemporaines de la pauvreté

Au regard des premières théories économiques de la pauvreté, il apparaît que les moyens de lutte contre la pauvreté résultent tout naturellement d'une tentative d'explication et de théorisation du concept de pauvreté. Les auteurs contemporains, en plus d'avoir porté un regard nouveau sur cette question, et d'avoir renouvelé certaines approches, ont également tenté de mesurer la pauvreté. Nous serions tenté de dire, au « commencement était l'utilitarisme », autant parce qu'elle propose l'une des plus anciennes théories de la pauvreté, que parce que de nombreuses analyses et théories ont été élaborées dans l'objectif de la remettre en question.

Trois principales écoles de pensée économique sur la pauvreté et les inégalités peuvent être aujourd'hui distinguées :

- L'école utilitariste
- L'école des besoins de base
- Les biens premiers
- L'école des capacités

Ces trois écoles correspondent également à trois formes de pauvreté ayant fait l'objet de théorisations différentes en sciences économiques. Bien qu'elles s'opposent dans leurs conception et/ou approches de la pauvreté, elles se rejoignent cependant sur un point : la pauvreté c'est d'abord le manque d'un minimum raisonnable de « quelque chose ». Ce « quelque chose » était généralement identifié dans les premières théories économiques de la fin du XVIIIe et du XIXe comme le revenu nécessaire pour subvenir à ces propres besoins et à ceux des membres de sa famille. L'école welfariste, et en particulier l'utilitarisme, s'inscrit dans cette lignée, celle d'une approche monétaire de la pauvreté, mais en

identifiant ce « quelque chose » comme étant le bien-être économique, « economic welfare ». Ce bien-être économique nous ramène à la notion d'utilité générée par la consommation d'un bien, une notion traditionnellement utilisée en microéconomie. Le bien-être économique est réalisé grâce aux revenus perçus par l'agent économique qui lui permettent de satisfaire ces besoins et de se procurer un certain niveau de bien-être. En partant de l'hypothèse que les individus recherchent la maximisation de leur bien-être, ce sont donc les besoins et les choix des individus qui orientent la production. Il en résulte donc une non-intervention de l'Etat préconisée par l'analyse classique de la « main invisible ». L'utilitarisme peut être ainsi associé à l'approche « revenu » dans la mesure de la pauvreté car il préconise des politiques axées sur l'accroissement de la productivité, de l'emploi... et par voie de conséquence du revenu pour lutter contre la pauvreté.

Jean Baptiste Say, s'inscrivant dans le courant néoclassique, fût parmi les partisans de cette conception de la pauvreté, mais c'est le philosophe Jeremy Bentham (1748-1832) qui parvint à définir le mieux le principe d'utilité qui vise « le plus grand bonheur du plus grand nombre » : « La nature a placé l'humanité sous le gouvernement de deux maîtres souverains, la peine et le plaisir. C'est à eux seuls de démontrer ce que nous devons faire et de déterminer ce que nous nous ferons » (BENTHAM, 2011).

Martin Ravallion, qui s'inscrit dans l'école utilitariste, propose une définition de la pauvreté qui stipule que l'on peut parler de pauvreté « *lorsque le bien être d'une ou de plusieurs personnes n'atteint pas un niveau considéré comme un minimum raisonnable selon les critères de cette même société* » (RAVAILLON, 1996).

A partir de « l'approche revenu » de la pauvreté, un niveau critique en dessous duquel une personne est considérée comme pauvre a été défini, c'est le seuil de pauvreté. Il est de 1,25 dollars par jour et est calculé à partir de la moyenne des seuils de pauvreté nationaux dans les PVD. Cet indicateur, généralement utilisé par les institutions internationales pour identifier le nombre de pauvres, représente le coût associé au niveau minimum de calories ou de consommation nécessaire pour vivre. C'est cette approche, issue de l'école libérale qui fût pendant longtemps dominante et prise en compte dans les institutions internationales (Banque mondiale, FMI, etc.).

L'école des besoins de base, quant à elle, définit le « quelque chose » qui manque comme un ensemble des biens et services, les biens de base dont tous les individus ont besoin, quel que soit le territoire où ils vivent. Ils sont nécessaires pour procurer à chaque individu une certaine qualité de vie, sans nécessairement lui procurer un bien être comme le définissent les utilitaristes. Ce sont : l'éducation de base, la nourriture, l'eau potable, le transport, la nourriture, les soins de santé de base, les aménagements sanitaires. Ses besoins peuvent varier avec l'âge et le sexe. Cette approche a véritablement vu le jour dans les années 70 en dénonçant l'insuffisance des politiques de lutte contre la pauvreté axées

principalement sur l'accroissement des revenus prôné par les utilitaristes. Elle propose en retour des politiques axées sur la satisfaction des besoins de base en partant de trois constats :

- Les services publics sont les plus à même de contribuer à la satisfaction des besoins de base en éducation, santé, eau et en hygiène qu'un accroissement des revenus car...
- L'augmentation du revenu n'est pas toujours utilisée pour accéder à ces biens et services ;
- Et les ressources sont bien souvent inégalement réparties au sein du ménage.

En préconisant une action de l'Etat pour améliorer la satisfaction des besoins de base, les théoriciens de cette école s'opposent sur ce point à l'utilitarisme qui prône une non-intervention de l'Etat.

L'un des premiers théoriciens connu de cette école de pensée fût l'industriel anglais B.S. Rowntree, qui identifia les besoins de base en menant une enquête sur les conditions de vie et de travail des populations dans la ville d'York en Angleterre aux XIXe et XXe siècles. Le résultat de ses travaux fût publié dans son célèbre ouvrage « Poverty: A Study of Town Life », publiée en 1901. Il fût ainsi le pionnier d'une approche de la pauvreté par les besoins essentiels et des études empiriques menées sur la pauvreté et de la mesure de la pauvreté (RODRIGUEZ, 2013).

Le philosophe John Rawls enrichit également la réflexion sur la pauvreté en élaborant la théorie de la justice en opposition à l'utilitarisme. Celui-ci propose une autre approche du concept de pauvreté en définissant le « quelque chose » qui manque lorsqu'on est en état de pauvreté comme étant les biens premiers. Ce concept a été développé dans son ouvrage Théorie de la Justice publié pour la première fois en 1971 (RAWLS, 1987). Il y énonce deux principes :

- **Le principe de liberté** dans lequel Rawls définit un ensemble de « libertés de base » auxquels chaque individu a droit. Ces libertés de base sont la liberté d'expression, d'association et de conscience, les droits politiques .... Et toutes les libertés incluses dans la notion de liberté et d'intégrité de la personne.
- **Le principe d'équité** ou de justice, qui se décline en deux autres principes : le principe de différence et le principe d'égalité. Le principe de différence afin d'apporter aux plus désavantagés les meilleures perspectives possibles, et le principe d'égalité pour une juste égalité des chances.

Ces principes sont hiérarchisés, de sorte que le principe de liberté est premier par rapport au principe d'équité car selon Rawls, il ne serait pas juste de favoriser un gain d'égalité au détriment d'une perte de liberté, les libertés de base ne devant jamais être sacrifiées. Et le principe d'égalité est premier par rapport au principe d'équité. Cela impliquant qu'il ne faudrait pas favoriser la réduction des inégalités au détriment de l'égalité des chances, notamment en donnant la priorité à des groupes d'individus dans l'accès à certaines positions en raison de leur situation jugée défavorisée. Les biens premiers, qui se révèlent bien différents des besoins de base, sont donc les libertés de base, la liberté d'expression, l'égalité des chances, les bases sociales du respect de soi etc... Ces biens devraient être accessibles à



tous les individus et sont les bases d'un contrat social permettant à tous et à chacun de réaliser ses projets de vie.

Cette approche de la pauvreté très philosophique, est cependant difficile à utiliser pour identifier les personnes pauvres au sein de la société, tant l'identification des biens premiers demeure un exercice difficile. Cette approche a cependant influencé la théorie des capacités développée par Amartya Sen, qui s'en écarte ostensiblement en faisant la critique à Rawls de ne pas tenir dans son analyse des degrés de satisfactions différents qui peuvent retirés de ces biens premiers.

**La théorie des capacités** (capabilities) qui naît dans les années 80 est l'une des plus récentes analyses de la pauvreté. Son principal théoricien est Amartya Sen qui l'expose dans son ouvrage intitulé *Ethique et Economie* (SEN, 1993), qui identifie le « quelque chose » qui manque à l'individu et qui le met dans une situation de pauvreté comme « les capacités humaines ». Cette approche qui a pour ambition de s'appliquer à un champ bien plus vaste que celui de la pauvreté, a fait appel à des notions philosophiques. Il s'agit d'identifier « ce qui a de la valeur pour l'être humain » et qui est bien plus vaste que l'utilité qui en fait cependant partie. Ce sont un ensemble de « manière d'être » et de « manière de faire » qu'Amartya Sen regroupe sous l'appellation de « fonctionings » qui peuvent être également appelés des « accomplissements ». L'école des capacités désigne donc comme « pauvre » toute personne qui n'a pas la « capacité » d'atteindre un certain nombre de « fonctionnements », ce qui va au-delà de l'utilité ou de la satisfaction des besoins de base. Il en résulte qu'il faut prendre en compte les spécificités ou caractéristiques personnelles de chaque individu.

Après un tour des différentes tentatives de définition de la pauvreté, il apparaît que l'une des principales difficultés rencontrée est la description de ce phénomène. Devrait-on définir la pauvreté comme un manque de ressources monétaires comme l'avance les utilitaristes, la difficulté ou l'impossibilité de satisfaire ces besoins fondamentaux et essentiels, ou comme le présente la théorie des capacités, ne pas être en capacité de faire ou d'être ? Mais surtout, ces différentes théories nous permettent-ils d'identifier un même groupe sur un territoire donné ?

Il s'avère que les différentes approches et définitions de la pauvreté permettent d'identifier des groupes différents d'individus qui se recoupent ou non Cf. (BISIAUX, 2011). Mais la difficulté de mise en œuvre sur le terrain des approches des capacités ou des biens premiers, font de l'approche par les besoins fondamentaux l'une des méthodes de mesure de la pauvreté la plus usitée. Elle n'en demeure pas moins très limitée en termes d'approche et de mesure de l'impact de la pauvreté. Au-delà des ressources financières, la question qui demeure est celle de savoir de quoi une personne ne doit absolument pas manquer. Bien que les différentes approches dont nous venons de donner un aperçu n'abordent pas la question de la pauvreté de manière semblable, elles n'écartent pas dans leur analyse la question des

besoins essentiels ou fondamentaux. Mais le point de départ de l'intérêt porté à la pauvreté et aux inégalités, et le fondement de toutes les réflexions axées sur cette thématique, comme nous pouvons le percevoir dans les lignes précédentes, est le sentiment d'une profonde injustice.

### 1.1.3 Egalité, équité et justice sociale pour réduire les inégalités

Les inégalités et la pauvreté semblent être des termes interchangeables tant leurs utilisations dans les discours politique sont simultanées. Mais les inégalités présentent des spécificités qu'il serait pertinent de mettre en avant et d'approfondir dans le cadre de ces recherches. En effet, si la pauvreté est le fait de manquer de « quelque chose », l'inégalité pourrait être définie comme le fait que ce « quelque chose » ne soit pas mis à la disposition de tous, ou ne bénéficie pas à tous, en quantités égales. Les inégalités seraient alors « *le résultat d'une distribution inégale, au sens mathématique de l'expression, entre les membres d'une société, des ressources de cette dernière, distribution inégale due aux structures mêmes de cette société, et faisant naître un sentiment, légitime ou non, d'injustice au sein de ses membres* » (BIHR, et al., 2008). Les inégalités sociales font en particulier référence à une différence des conditions de vie des membres d'une société, qui se traduisent entre autres par un inégal accès à des biens et services sociaux tels que l'éducation, la santé, la nourriture, le logement.

La nature des inégalités est aussi importante que son étendue. Il existe différents types d'inégalités (monétaire, bien-être, genre, santé, éducation, etc.), et différentes manières de les mesurer selon ce que l'on cherche et ce dont on dispose effectivement. Ces différents types d'inégalités constituent bien souvent au sein d'une société un système inter relié qui interagissent entre elles, avec une tendance à se cumuler ou à s'aggraver réciproquement. La réduction des inégalités fait ainsi partie intégrante de la lutte contre la pauvreté.

Elle a été bien souvent au cœur des analyses du fonctionnement des systèmes sociaux et économiques. Comme nous l'évoquions dans nos lignes précédentes, Adam Smith, le père de l'économie politique alliait déjà pauvreté et inégalités dans son ouvrage la Richesse des Nations. Les inégalités se sont de nouveau retrouvées au cœur du débat au début des années 90 avec la mise en évidence des liens de cause à effet existant entre la croissance économique et les inégalités de départ. En effet, bien que la question de la pauvreté ait été posée dans le cadre d'une réflexion autour de la croissance économique, les liens entre pauvreté et inégalités n'ont pas toujours été mis en évidence ou traités. Mais le constat est fait que certains des pays du Sud rencontrant des blocages dans leur processus de croissance sont des systèmes fortement inégalitaires, comme l'Inde ou Haïti. La question de l'effet distributif de la croissance se posa également après la publication de différentes enquêtes sur les conditions de vie des ménages. Si pour certains, la croissance économique permet aux riches de s'enrichir, et aux pauvres de s'appauvrir, pour d'autres la croissance économique a un effet positif à plus ou moins long terme sur

l'amélioration des conditions de vie des plus défavorisés. Mais de nombreuses politiques de croissance ont dû être interrompues sous la pression sociale car le temps d'attente « plus ou moins long » qui voit s'aggraver les inégalités paraissait alors intolérable. Le développement des pays du Sud, et en particulier les stratégies de lutte contre la pauvreté ont dû être revues en partant des constats suivants relatifs aux inégalités :

- La croissance peut être un vecteur du renforcement des inégalités conduisant à une croissance de la pauvreté
- L'existence de grandes inégalités peut être la cause de conflits sociaux et de l'instabilité politique
- Le bien être individuel est influencé par la perception de celui de l'autre. Le sentiment d'une injustice résultant des inégalités perçues pourrait avoir un effet négatif sur le bien-être.

Différents théoriciens des sciences sociales et économiques se sont intéressés à la question des inégalités, et notamment sur les moyens pour les réduire. Pour réduire ces inégalités et voir naître une société plus juste, différentes théories de la justice sociale ont été formulées. Nous en présenterons quelques-unes.

### **L'égalitarisme radical**

Pour Kai Nielsen, la réponse à apporter aux inégalités au sein de la société, est un égalitarisme radical, car une société juste est une société qui accorde à chaque citoyen l'égalité la plus grande possible. Ce qui implique, selon lui, une transformation de la structure de la société en supprimant les classes sociales et toutes les inégalités s'y rattachant. Il s'inscrit dans la mouvance marxiste et voit dans le socialisme démocratique la seule politique capable d'instaurer une société plus juste. Par ces thèses sur les inégalités, il est en totale opposition avec les libéraux, mais reconnaît que la liberté est le fondement de l'égalité pour tous les citoyens. En effet, « *La liberté et la démocratie souffrent nécessairement des inégalités de pouvoir et de contrôle. Ma thèse est que l'égalité, la liberté, l'autonomie, la démocratie et la justice se tiennent toutes ensemble* » (NIELSEN, 1984).

Kai Nielsen énonce alors deux principes qui sont :

- l'égalité morale qui permettrait à tous les citoyens un accès égal à des libertés de base et à des chances égales.
- l'égalité de condition qui exige un partage égal des revenus et de la richesse collective, mais également des charges nécessaires au bien être humain.

Pour que soit mise en œuvre cette justice sociale, trois étapes sont nécessaires. La première étape consistera à tenir compte des différences individuelles et en donnant à chacun selon ses besoins, et non la même chose à tous comme on aurait pu le supposer. La seconde consistera à hiérarchiser les besoins pour assurer l'égalité des conditions.

Il identifie trois types de besoins :

- Les besoins fondamentaux qui sont nécessaires à la survie
- Les besoins secondaires qui sont des biens culturels nécessaires à la réalisation de soi ;
- Les attentes qui sont des désirs différents des deux premiers types.

La troisième étape de ce processus d'instauration d'une justice sociale consistera à établir un ordre de satisfaction des besoins. Ce processus séquentiel de satisfaction des besoins implique qu'aucun citoyen ne pourra exiger la satisfaction de ces besoins secondaires avant que les besoins fondamentaux de tous soient satisfaits.

Cette vision idéale de Kai Nielsen suppose une société d'abondance qui permettrait la satisfaction des besoins fondamentaux et secondaires de tous. Ce qui semble utopique. Elle présente cependant l'intérêt d'être une méthode heuristique contribuant à une réflexion sur l'amélioration des conditions de vie de tous, indifféremment de leurs origines et de leurs mérites.

Cette théorie intervient au milieu des débats entre les libéraux Hayek, Nozick et Rawls. Sans avoir l'ambition de les concilier, elle les renvoie plutôt dos à dos en s'opposant à leurs conceptions des inégalités, de la justice sociale et de la liberté.

#### ▪ Les théories libérales de la justice sociale :

##### **Le libertarisme d'Hayek**

Les théoriciens du libertarisme font de la liberté le fondement de leurs théories de la justice sociale. Il en est ainsi dans les théories libertariennes de Friedrich A. Hayek, de l'Etat minimal de Robert Nozick, ou dans les théories rawlsiennes.

Friedrich Hayek est porteur d'un libéralisme radical qui rejette tout ce qui pourrait entraver la liberté du marché et où le rôle de l'Etat qui est de veiller au respect de cette liberté et de la préserver. Il s'oppose vivement à l'existence même du terme « justice sociale » qui fait de la société un anthropomorphisme, *« La société est simplement devenue la nouvelle divinité à qui adresser nos plaintes et réclamer réparation si elle ne répond pas aux espoirs qu'elle a suscités »* (LEGE, 2008).

Il s'oppose alors à toute conception de la justice sociale qui tenterait de traiter différemment les citoyens et affirme ainsi qu' *« Il y a toutes les différences du monde entre traiter les gens de manière égale et tenter de les rendre égaux. La première est une condition pour une société libre alors que la seconde n'est qu'une nouvelle forme de servitude. »* (HAYEK, 1983). Il reste cependant favorable à une action de l'Etat offrant un certain nombre de services publics collectifs et assurant un revenu minimal. Car, comme il l'écrit, cela *« peut être considéré non seulement comme une protection tout à fait légitime contre un risque commun à tous, mais encore comme un élément nécessaire à la société élargie où l'individu n'a plus désormais de créance morale sur les membres du petit groupe particulier dans lequel il est né »* (HAYEK, 1983 pp. 64-65). Cette position s'inscrit

dans l'approche néo-classique moderne de l'équilibre général qui propose de prévoir un revenu minimal de survie pour les agents économiques.

### **Le libéralisme social de Rawls**

John Rawls, bien que défendant le libéralisme économique, ne s'inscrit pas dans la totalité de l'analyse de Hayek. Il défend plutôt un libéralisme social et propose que les effets d'une liberté sur le marché puissent être corrigés par « une action préventive ou redistributive de l'Etat » (SALAMA, et al., 1994). Il s'est posé en opposant farouche de l'utilitarisme qui conçoit une société bien ordonnée comme celle recherchant la maximisation de la somme des satisfactions individuelles. Cette conception utilitariste de la société est perçue par Rawls comme une négation des différences existant entre les citoyens, et notamment des inégalités de satisfaction pouvant y être retrouvés. L'objectif visé par John Rawls est alors d'« élaborer une théorie de la justice qui représente une solution de rechange à la pensée utilitariste en général et donc à toutes les versions différentes qui peuvent en exister ». Il nous propose dans « théorie de la justice » deux principes permettant de savoir *si « un résultat est [...] équitable, quel qu'en soit le contenu »* (RAWLS, 1987) :

- Le principe de liberté dans lequel Rawls définit un ensemble de « libertés de base » auxquels chaque individu a droit. Ces libertés de base sont la liberté d'expression, de réunion et de conscience, les droits politiques ....
- Le principe d'équité ou de justice, qui se décline en deux autres principes : le principe de différence et le principe d'égalité. Le principe de différence afin d'apporter aux plus désavantagés les meilleures perspectives possibles, et le principe d'égalité pour une juste égalité des chances.

Ces principes sont hiérarchisés, de sorte que le principe de liberté est premier par rapport au principe d'équité car selon Rawls, il ne serait pas juste de favoriser un gain d'égalité au détriment d'une perte de liberté. Les libertés de base ne devant jamais être sacrifiées. Et le principe d'égalité est premier par rapport au principe d'équité. Cela impliquant qu'il ne faudrait pas favoriser la réduction des inégalités au détriment de l'égalité des chances, notamment en donnant la priorité à des groupes d'individus dans l'accès à certaines positions en raison de leur situation jugée défavorisée. A la place de l'égalité qui stipule que tous les citoyens doivent recevoir le même traitement, il propose l'équité qui implique que chaque citoyen reçoive ce qu'il mérite, qui peut être différent de ce que reçoit l'autre mais qui lui permet d'atteindre ses objectifs. Une société juste est donc pour Rawls une société équitable, une société dont les institutions respectent la liberté de chaque citoyen et répartissent de façon équitable les biens premiers entre ces mêmes citoyens en tenant compte des différences qui existent entre eux.

Qu'impliquent les notions d'« institutions », de « répartition équitable » et de « biens premiers » qui sont les bases de la théorie rawlsienne ? Les biens premiers sont définis comme étant « *ce que tout homme rationnel est supposé désirer* » (RAWLS, 1987) et « *ce dont les citoyens, en tant que personnes libres et égales, ont besoin* » et dont « *la revendication [...] est justifiée* » » (RAWLS, 2006).

La répartition équitable des biens premiers se fait à partir d'une politique distributive et il préconise la règle du maximin dans le processus de choix de la politique à mettre en œuvre. Ainsi, parmi toutes les politiques distributives possibles, la meilleure sera celle qui aura le moins d'impact négatif sur les plus défavorisés. Et pour que cette politique distributive soit mise en œuvre, il faut des « institutions telles qu'elles pourraient exister dans un Etat démocratique, correctement organisé, autorisant la propriété privée du capital et des ressources naturelles » (RAWLS, 1987). Il propose ainsi que les effets d'une liberté sur le marché puissent être corrigés par « une action préventive ou redistributive de l'Etat » (SALAMA, et al., 1994). L'Etat serait alors représenté au sein de trois départements qui auraient pour missions les « allocations », la « stabilisation », les « transferts sociaux » et la « répartition ».

Dans un prolongement de sa pensée dans « Libéralisme politique » (RAWLS, 2006), il avance l'idée que le principe d'égalité des libertés et des droits pourrait être précédé par un autre principe qui exigerait la satisfaction des besoins fondamentaux pour tous (p. 31). La satisfaction des besoins de base assurant un certain niveau de bien être, est un préalable pour que les individus puissent se comporter en citoyens libres et égaux.

Cette évolution de la pensée de John Rawls est reprise dans la reformulation de la justice sociale que propose Rodney G. Peffer qui stipule par ordre de priorité :

- « Chacun doit bénéficier d'une sécurité de base et de droits à la subsistance. Cela signifie que l'intégrité physique de chacun doit être respectée et que chacun doit se voir garantir un niveau minimum de bien-être matériel incluant les besoins de base, à savoir les besoins qui doivent être satisfaits de façon à demeurer un être humain en état de fonctionnement.
- Il doit y avoir le système le plus large possible d'égales libertés de base, parmi lesquelles la liberté de parole et de réunion, la liberté de conscience et la liberté de pensée, la liberté de la personne associée au droit de détenir une propriété privée, ainsi que la protection contre toute arrestation et détention arbitraires telles que définies par le concept d'Etat de droit.
- Il doit y avoir : a/ une possibilité égale pour chacun de parvenir à des positions et à des fonctions sociales, et b/ un droit égal de participer à tous les processus sociaux de prise de décision au sein des institutions dont on fait partie.

- Les inégalités sociales et économiques sont justifiées si et seulement si elles bénéficient aux moins avantagés [...], mais ne doivent pas excéder des niveaux qui mineraient sérieusement le prix égal de la liberté ou le bien que constitue le respect de soi-même ».

### **L'Etat minimal de Nozick**

La théorie de la justice de Rawls est fortement critiquée par le libéral Robert Nozick qui lui reproche de violer les droits fondamentaux, et en particulier les droits de propriété des citoyens à travers ses critères de justice, et lui oppose l'Etat minimal qui serait le seul à même de respecter ces droits fondamentaux. Ces principales critiques de la théorie rawlsienne de la justice sociale sont exposées dans son ouvrage *Anarchie, État et utopie* (NOZICK, 2008).

Dans cet ouvrage, il exprime son opposition à toute intervention étatique. Notamment parce que l'Etat dans sa recherche d'une société plus équitable s'octroierait le droit de prélever des ressources ou des biens à certains pour les transférer à d'autres qui n'en disposent pas. Cette action de l'Etat est justifiée par Rawls car les ressources et les talents dont dispose chaque citoyen est le fait d'une « loterie naturelle ». Elles peuvent donc être prélevées et utilisées pour compenser les inégalités existant entre les individus. C'est une position vivement critiquée par Nozick car ce serait considérer que les biens n'appartiennent pas réellement à ceux qui les détiennent et qu'il serait impossible de définir ce qui est mérité ou pas. Considérer que les talents de chacun ne seraient donc que des réservoirs dans lesquels l'Etat pourrait puiser à volonté pour réduire les inégalités, serait réduire les hommes à de simples moyens, et non comme une « fin en soi » à qui on aurait enlevé les droits de propriété sur eux-mêmes et sur ce qu'ils ont gagné par leur travail. Nozick suggère alors que si le riche doit donner aux pauvres pour réduire les inégalités, il serait plus légitime qu'il le fasse librement sans y être contraint par l'Etat. « Ainsi, dénigrer l'autonomie d'une personne et lui nier la responsabilité première de ses actions, c'est une voie douteuse pour une théorie qui souhaite par ailleurs conforter la dignité et le respect de soi des êtres humains. » (NOZICK, 2008).

Il propose donc une autre théorie de la justice distributive en énonçant trois principes :

- La justice dans les acquisitions : la possession d'un bien est considéré comme juste s'il est le fruit du travail, d'un talent, d'une donation ou d'un échange commercial.
- La justice dans les transferts : Un échange peut être considéré comme juste s'il est libre et fondé sur des règles connues et admises par tous.
- La correction des injustices passées : il permet de corriger la violation des deux premiers principes.

Il enlève tout rôle distributif à l'Etat en préconisant un Etat minimal qui aurait pour fonction essentielle la protection des droits individuels et le respect des contrats. Toute autre fonction qui lui serait attribuée pourrait avoir pour conséquences la violation des droits individuels.

Il admet toutefois que des individus puissent décider librement de fonder un groupe régi par des théories égalitaires, à condition que l'adhésion ne soit pas obtenue sous l'effet de la contrainte. Plusieurs groupes régis par différentes théories de la justice pourraient ainsi cohabiter au sein d'un même Etat, les citoyens pouvant adhérer librement à l'un ou l'autre de ces groupes. L'Etat minimal serait alors une utopie.

Il trouve ici quelques points communs avec d'autres théoriciens d'un courant libéral plus modéré qui admettent qu'une redistribution puisse être faite plus largement si elle traduit la volonté des individus, et que cette volonté soit transcrite dans un contrat social. Pour James Buchanan, ce contrat social pourrait être la constitution d'un Etat, tandis que Kolm propose plutôt un contrat social libéral.

### **L'utilitarisme**

La théorie utilitariste de la répartition pourrait se résumer par ce principe marxiste « à chacun selon ses besoins ». « Le plus grand bonheur pour le plus grand nombre » étant le but ultime, et la maximisation de l'utilité individuelle retirée d'un bien étant le moyen le plus sûr pour y arriver, il faudrait rechercher la satisfaction des besoins de tous. L'utilitarisme assimile ainsi le bonheur ou le bien être à la justice. Cette démarche pourrait alors se traduire par une inégalité dans la quantité de biens allouée à chaque individu pour la satisfaction des besoins inégaux.

*« David Hume et Helvétius utilisaient systématiquement l'expression «principe d'utilité publique», indiquant clairement ainsi qu'il s'agit d'un critère éthique et que ce critère n'est pas le bonheur de l'individu qui agit mais celui de tous ceux qui sont concernés. » (HAGBE, 2005)*

Chez les utilitaristes classiques, l'utilité collective sera donc la somme des utilités individuelles, tandis que chez les utilitaristes moyens, l'utilité collective sera la moyenne des utilités individuelles.

On retrouve chez Jeremy Bentham un utilitarisme individualiste où l'intérêt individuel et la maximisation de l'utilité individuelle est central, la maximisation des utilités individuelles constituera le principe de base de la justice sociale. Nous aurons alors d'une part les utilitaristes du XIXe siècle qui comme Bentham, croient en la théorie d'une main invisible qui harmonisera les utilités individuelles en permettant qu'elle conduise au plus grand bonheur pour le plus grand nombre. Et nous aurons d'autre part Vilfredo Pareto qui réfute toute intervention de l'Etat pour rétablir une certaine justice et définit l'optimum de Pareto en refusant tout sacrifice individuel. L'optimum de Pareto définit deux états de la société dans lesquels, d'un côté il est encore possible d'améliorer l'utilité de certains sans réduire celle des autres, et de l'autre, la situation pareto-optimale où il serait impossible d'augmenter l'utilité des uns sans réduire celle des autres.

L'utilitarisme se révèle alors profondément inégalitaire car en portant son attention uniquement sur le bien-être collectif, il s'intéresse peu à la répartition des utilités au sein de la société. C'est l'une des



principales critiques que formule John Rawls à l'encontre de l'utilitarisme dont il fait l'une de ces principales cibles dans la Théorie de la justice : « élaborer une théorie de la justice qui représente une solution de rechange à la pensée utilitariste en général et donc à toutes les versions différentes qui peuvent exister » (RAWLS, 1987 p. 49).

John Stuart Mill, tout en s'inscrivant dans l'héritage de Bentham et en s'opposant à toute intervention de l'Etat, reconnaît cependant à celui-ci un rôle dans la répartition sociale. Il fût le premier à prendre en compte les inégalités originelles, d'une pauvreté se transmettant de père en fils. Il distingue deux espaces de liberté : la liberté commerciale (condition pour l'efficacité économique), et la liberté personnelle. Il donne alors la primauté à la liberté personnelle afin de donner aux individus les mêmes chances dans le domaine de la liberté commerciale. Son approche de la justice distributive sera alors celle de l'égalité des chances qui n'est pas sans rappeler celle d'Amartya Sen bien que celui-ci critique vivement l'utilitarisme.

### **L'égalité des chances d'Amartya Sen**

Amartya Sen, dans sa formulation d'une approche par les capacités, tout comme dans la théorie de la justice Rawls, émet des critiques à l'encontre de l'utilitarisme. Il fait notamment référence au bien être ou à l'utilité, qui résulte de la satisfaction des préférences individuelles, fondement de l'utilitarisme. Au nombre des préférences « dégénérées » identifiées, il rajoute des préférences qui sont influencées par le regard que porte l'individu sur son environnement et ce qu'il peut espérer obtenir. *« Le degré de bonheur reflète ce qu'on peut espérer et, par comparaison, l'opinion que l'on a de l'état social présent. Une personne qui a enduré le malheur pendant toute sa vie, qui a très peu d'opportunités et assez peu d'espoir, sera peut-être plus disposée à accepter des privations que d'autres personnes habituées à des conditions plus heureuses et aisées »* (SEN, 1993 p. 44)

Sen critique également la théorie de la justice de Rawls à qui il reproche de ne concevoir l'égalité que dans l'espace des biens premiers. Cela s'avère pour lui insuffisant pour réduire les inégalités car la même quantité de biens premiers ne pourrait pas permettre à deux individus différents de faire les mêmes choix. Il ne s'oppose ainsi pas à ce que cet espace soit élargi à celui des accomplissements, comme chez l'école utilitariste et l'école des besoins de base, et identifie ce qui manque dans la théorie de Rawls comme l'existence d'un espace intermédiaire entre les moyens et les accomplissements, c'est celui des libertés. Il développera alors une théorie de l'équité en redéfinissant l'espace des moyens (les capacités), composé des différentes libertés, et les accomplissements ou effets attendus (les fonctionnements). La contribution de Sen sur la justice sociale et l'équité, n'est pas celle d'une proposition théorique, mais celle d'une approche permettant de redéfinir des espaces d'équité. L'égalité

devrait donc être recherchée non dans l'espace des biens premiers tels que définis par Rawls, mais dans celle des capacités.

Ces différentes théories qui se proposent de donner des clés pour comprendre les inégalités et rechercher l'équité se différencient également par leurs préconisations dans la recherche de l'équité.

### **Le libéralisme pour une non-intervention de l'Etat**

Selon l'un des courants les plus radicaux, le libéralisme, portés par Hayek et Nozick, les services sociaux de base sont identifiés comme des biens ordinaires. Comme tels, leur accès devrait se faire selon les lois du marché qui s'appliquent à tous les autres biens. La répartition de biens tels que les soins de santé, l'eau potable ou l'éducation primaire ne devraient se faire que selon la loi de l'offre et de la demande et dans la libre concurrence. Les individus qui pourront y avoir accès, seront ceux qui disposeront des moyens nécessaires, indépendamment de leurs revenus, de leur situation géographique etc. Un courant libéral plus modéré reconnaît cependant la particularité des biens et services sociaux et accepte l'intervention de l'Etat pour une redistribution de ces biens à certains publics pour corriger les inégalités résultantes de la loi du marché.

### **Le libéralisme social pour une redistribution des services sociaux**

Le libéralisme social de Rawls permet également de définir un certain nombre de critères pour une justice sociale en matière d'accès aux services sociaux de base. Selon le principe de différence, les inégalités ne sont acceptables que si elles procurent un avantage aux plus défavorisés socialement. L'Etat doit permettre aux plus défavorisés un accès égal aux services sociaux de base, en tenant compte de leurs besoins. Il pourrait mettre en place des mesures compensatoires qui tiennent compte de la situation des plus démunis et qui leur permettent de bénéficier des mêmes soins et de jouir d'un même état de santé que ceux qui ont un niveau de vie plus élevé.

Les attentes en matière d'équité d'accès aux services sociaux de base selon les critères rawlsiens pourraient donc être :

- Le principe de liberté : les besoins fondamentaux étant essentiels pour que les citoyens aient « toutes les capacités qui leur permettent d'être des membres normaux et à part entière de la société ». Ils peuvent être alors considérés comme des libertés de base.
- Le principe de différence : il est nécessaire de garantir l'accès aux services sociaux de base aux plus défavorisés en compensant les inégalités qu'ils subissent du fait de leur situation.
- Le principe d'égalité : pour garantir une juste égalité des chances l'objectif est celui d'un égal état de santé pour tous, et d'un niveau d'éducation

### **L'égalitarisme**

L'égalitarisme radical est l'une des approches les plus usitées pour la recherche de l'équité dans l'accès aux services sociaux de base. Cette approche reconnaît la spécificité des besoins fondamentaux et des services sociaux de base qui sont des « biens particuliers ». Ils doivent alors faire l'objet d'une répartition équitable au sein de la société qui doit être faite par l'Etat. Il serait insuffisant de se contenter simplement de corriger les effets des lois du marché. La satisfaction des besoins de base devrait donc être identique pour tous, quel que soit la situation et les caractéristiques personnelles des personnes. Le seul critère d'accès est le besoin.

### **L'approche par les capacités**

Un égal accès aux services sociaux de base ne pourrait assurer un même niveau de satisfaction des besoins fondamentaux selon cette approche. En effet, les individus n'ayant pas la même capacité à transformer les fonctionnements en accomplissements, une répartition égale des biens et services sociaux de base n'aboutirait pas à une égalité du niveau de satisfaction des besoins.

Ces différentes théories économiques nous donnent-elles également des clés pour comprendre la pauvreté et les inégalités dans les PVD ? Telle est l'ambition affichée par les théoriciens de l'économie du développement.

## **1.2 L'économie du développement : penser la pauvreté et les inégalités au sud**

Le terme « économie du développement » fût utilisé pour la première fois en 1943 par Paul Rosenstein-Rodan dans un article traitant de l'industrialisation de l'Est et du Sud-Est paru dans *l'Economic Journal* (TREILLET, 2011). Mais l'économie du développement comme discipline à part entière des sciences économiques trouve son fondement dans le postulat qu'il existe des spécificités communes à un groupe de pays, les pays en voie de développement (PVD), et également que le développement ne se réduit pas à la croissance, même si celle-ci demeure l'un des thèmes centraux. Cette nouvelle discipline des sciences économiques trouve donc son origine dans une perception manichéenne du monde où l'on retrouve d'un côté les pays dits « développés », et de l'autre ceux que l'on a successivement ou simultanément appelés « pays sous-développés », « pays en voie de développement », « tiers monde »... chacun de ses termes étant souvent lié à une école de pensée ou une théorie du développement. Ces différentes théories défendent une interdépendance ou une dissociation entre « développement » et « croissance économique ». La croissance, vue à travers le revenu par tête était alors le critère privilégié de comparaison des économies. Cette nouvelle branche de l'économie a comme terrain principal de

recherche les « pays en voie développement », ou le Sud, termes les plus usités aujourd'hui, avec comme thème central « la croissance économique ». Elle était alors plus abordée comme de l'économie comparative qu'une discipline économique à part entière (ASSIDON, 2002). Avec la naissance de l'économie du développement, l'analyse économique traditionnelle, axée sur les pays industrialisés, a donc été amenée à évoluer afin de répondre aux spécificités des économies dites « sous-développées ».

### 1.2.1 Les actes fondateurs

Comme nous le rappelle Jacques Brasseul dans son ouvrage intitulé « *Introduction à l'économie du Développement* » (BRASSEUL, 2012), l'économie du développement s'est véritablement construite au cours des années 50. Elle s'inscrit dans la vague des revendications des populations des pays colonisés en Afrique et en Asie pour leur indépendance. Il se dessinait alors une partie du monde portant les mêmes intérêts et faisant face aux deux blocs qui se sont partagés le monde à la conférence de Yalta. Leurs intérêts communs se sont concrétisés à la conférence de Bandoeng en 1955 où les vingt-neuf pays africains et asiatiques ayant obtenu leur indépendance, font le choix de ne s'aligner sur aucun des deux blocs, formant ainsi le troisième bloc, le tiers monde. Cette conférence marque l'entrée sur la scène internationale de ces pays, et le point de départ de leurs nouvelles revendications dont celle de l'accession à l'indépendance des autres pays encore colonisés. Les pays du tiers-monde portaient également des revendications d'ordre économique et social pour leur société. L'économie du développement trouve ici son premier lieu d'expression en étant le cadre d'élaboration des perspectives d'évolution des économies de ses pays nouvellement indépendants jusque dans les années 70.

Ils se reconnaissaient alors sous l'appellation « **Tiers-Monde** » qui évoquait leur histoire commune d'anciens pays colonisés, et leur volonté affirmée de pays « non-alignés » face aux deux blocs qui représentaient alors les deux parties du monde. Ils se reconnaissaient également des ambitions et des caractéristiques communes.

L'appellation « Tiers-Monde » a progressivement donné place à celui de « **pays sous-développés** ». Au-delà de leur histoire commune, il était reconnu à ces Etats un autre point commun, celui du retard dans le processus de croissance économique avec comme situation de référence le niveau de croissance atteint par les pays industrialisés. Cette référence évidente à la théorie des étapes de la croissance de Rostow, affirmait alors que les économies des pays sous-développés en seraient encore aux premières étapes de la croissance sur les cinq identifiées par W. W. Rostow. En plus de la connotation péjorative qui fût reconnue à cette terminologie, la principale théorie qui la sous-tendait fût également remise en question, notamment par François Perroux. Il lui fût notamment reprochée de comparer la situation des économies du Tiers Monde à celle des pays occidentaux avant la révolution industrielle. Deux situations

difficilement comparables à cause entre autres des spécificités structurelles et historiques des premiers, comme la colonisation.

Il fût alors adopté dans le langage commun la terminologie de « **Pays en Voie de Développement** » (**PVD**) qui avait alors une connotation moins péjorative, en évoquant l'idée d'un processus, tout en faisant toujours référence à la théorie de Rostow. Cette appellation stipulait implicitement que ces pays sont effectivement dans une dynamique de développement continu. C'est le terme le plus utilisé par les organisations internationales, pour « des raisons de commodité », pour désigner tous les pays n'ayant pas un IDH élevé (PNUD, 2010).

Le terme **Nord-Sud** sera le plus utilisé dans cette thèse, le Sud désignant les PVD. Il est apparu dans les années 70 pour désigner un ensemble de pays majoritairement situés géographiquement sous le Tropique du Cancer. Tout en continuant à mettre l'accent sur l'écart persistant existant entre les pays industrialisés et les autres, il souligne également l'impact que pourrait avoir les conditions naturelles, le climat tropical ou désertique, et certaines catastrophes naturelles sur la croissance et le développement de ses économies. Cette thèse ne s'inscrira pas sur ses positions car l'actualité a pu nous montrer depuis lors que ces caractéristiques et conditions naturelles existaient sur d'autres territoires au Nord, sans avoir les mêmes effets. Comme par exemple le tremblement de terre à Haïti en 2010, dont les conséquences dramatiques ne sont pas comparables avec celles du tremblement de terre au Japon en 2011 qui n'en furent pas moins importantes. Le niveau de développement des territoires concernés ayant une part importante dans l'impact de ses caractéristiques naturelles du territoire.

Certains autres termes sont également utilisés comme celui de « **pays pauvres** » en référence au niveau de vie très bas de la majorité de la population, occultant les grandes inégalités pouvant exister au sein de ses populations où l'on peut retrouver des niveaux de vie comparables à ceux de certains habitants des pays industrialisés. Ou encore de « **périphérie** », appellation mise en avant par la CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique Latine) des Nations Unies en 1950. Ces économistes structuralistes ont ainsi voulu mettre en exergue l'existence d'un centre, constitué des pays industrialisés, qui exercent une domination économique sur les autres pays (la périphérie), et dont les structurations sont fondamentalement différentes.

Ces débats autour du choix de la terminologie la plus appropriée est symptomatique de celle de la naissance d'une nouvelle discipline. Ils sont le reflet de profondes divergences théoriques quant à la compréhension de la dynamique de ces économies et des politiques économiques à mettre en place pour leur développement. Un consensus a cependant pu être trouvé autour de l'existence ou non de spécificités communes à ses pays, et des écarts qui ont pu se créer entre eux depuis la conférence de Bandoeng. Certains pays sont ainsi passés du groupe des pays du tiers-monde ou des PVD à celui des « **pays émergents** » à la suite de la croissance qu'ont connu leurs économies.

Malgré la réticence de certains économistes qui remettent encore en cause la pertinence de ce nouveau courant de l'économie politique, un consensus a pu être trouvé sur la spécificité de ses économies du Sud, notamment autour du fait que :

- la situation de ces économies n'est pas un retard de croissance qui pourrait être reflété dans le terme « sous-développement », mais bien à une situation spécifique, résultat d'une histoire commune, celle de la colonisation, de l'impérialisme et de l'impact sur ses pays de la révolution industrielle et de la naissance du capitalisme au Nord.
- Ces spécificités structurelles sont également identifiables dans le fonctionnement de l'économie mondiale contemporaine où elles se démarquent par, entre autres, les difficultés qu'elles rencontrent pour s'insérer.
- La compréhension et l'analyse de ces dynamiques économiques présentant des spécificités structurelles, nécessite des nouvelles clés que proposent l'économie du développement. L'économie politique appliquée aux pays développés pouvant se trouver limitée.

Nous présenterons dans les parties qui suivent certains des importants courants théoriques de l'économie du développement, et en particulier celles qui ont constitué un appui méthodologique pour les recherches menées dans le cadre de cette thèse.

## 1.2.2 Les théories économiques du développement

L'évolution de la pensée théorique sur le développement permet de distinguer les théories traditionnelles et les théories contemporaines du développement. Quatre grands courants de pensée, d'inspirations marxistes ou capitalistes, ont successivement posés les fondements des théories traditionnelles du développement. Ce sont :

- La théorie des étapes de la croissance
- Les théories du changement structurel
- Les théories de la dépendance internationale
- La théorie néo-libérale

**Les théories des étapes de la croissance** élaborées dans les années 50 et jusqu'au début des années 60, portaient de la thèse que les économies des pays « sous-développés » devraient rattraper leur retard de croissance en suivant un processus linéaire de croissance historiquement suivi par les pays industrialisés. Il ne pouvait donc y avoir de développement sans croissance. Parmi les différentes thèses, nous pouvons citer la théorie des étapes de la croissance élaboré par Walt Whitman Rostow en 1960 (Rostow, 1997). Selon lui, le développement serait une succession de 5 étapes dans un processus historique linéaire et universel. Le sous-développement ne serait qu'un retard. Les Pays en Voie de

Développement ne seraient donc qu'à l'une des étapes dans ce processus déjà suivi par les pays industrialisés.

**Le modèle de Harrod-Domar** élaboré entre 1939 et 1946, partage avec la théorie de Rostow, l'idée que la croissance, à l'image de celle des pays industrialisés, demeure l'objectif à atteindre par les pays en voie de développement. Initialement conçue pour le monde des affaires, cette théorie a fortement influencé l'économie du développement en soutenant que le moyen pour les PVD d'accroître leur taux de croissance est l'épargne. L'épargne privée étant insuffisante dans ces pays, ils avaient donc besoin de l'aide internationale et d'une politique d'excédents budgétaires mis en œuvre par l'Etat afin d'atteindre un taux d'investissement plus élevé, à l'exemple du plan Marshall.

Cependant, comme le fait justement remarquer l'économiste **Jagdish Natwarlal Bhagwati**, un accroissement de capital ne conduit pas nécessairement à un accroissement de la production comme cela fût le cas pour le Plan Marshall. En effet, si un accroissement de l'épargne et de l'investissement sont nécessaires pour une augmentation du taux croissance, elles ne sont pas suffisantes. Pour ce faire, les pays récipiendaires, comme ce fût le cas de ceux qui bénéficièrent du Plan Marshall, devraient disposer de conditions structurelles et institutionnelles nécessaires, dont ne disposent pas toujours les PVD.

Ces deux théories ne prennent pas en compte les spécificités inhérentes aux économies des PVD intégrées dans un système international complexe, partageant une histoire commune qui est celle de la colonisation et de la néo-colonisation, et qui sont soumis à des impacts extérieurs spécifiques et différents de ceux auxquels les pays aujourd'hui développés ont pu être confronté au cours de leur processus de croissance.

C'est sur cette question qu'interviennent **les théoriciens du changement structurel**. Ils affirment la nécessité de prendre en compte le fonctionnement réel des économies des PVD. Il ne s'agit plus de centrer l'attention sur l'expérience historique des pays industrialisés, mais de prioritairement tenir compte du parcours de développement des pays sous-développés. C'est dans ce contexte qu'intervient la théorie des cercles vicieux de la pauvreté et du sous-développement promu principalement par Ragnar Nurske (NURSKE, 1953), et d'autres auteurs tels que J. Viner, G. Meier et E. Baldwin. Dans sa description du fonctionnement des économies du Sud, Nurske montre les liens de cause à effet des différentes variables au sein des économies créant un cercle vicieux. C'est ainsi qu'au sein des économies des PVD qui se caractérisent par la pauvreté et qui se traduit par une faible épargne ne favorisant pas l'accumulation du capital. Et s'il n'y pas d'accumulation de capital, la productivité reste faible, et les revenus également. Des revenus faibles entraînent la malnutrition et rendent la productivité également faible. Elle a comme autre conséquence une demande limitée, qui conduit à une baisse des

investissements, qui à son tour conduit à une baisse de la productivité et encore des revenus faibles sur le plan national. La faiblesse du revenu national a pour conséquence une baisse des dépenses nationales, et notamment des dépenses d'éducation et de formation, qui conduisent à une faible productivité, et donc de faibles revenus. Afin de rompre ces cercles vicieux et conduire ces économies sur le chemin de la croissance, et donc du développement, Nurske propose une intervention de l'aide étrangère qui apporterait des capitaux, qui à leur tour permettraient d'accroître le capital et donc la productivité, d'accroître les revenus et par voie de conséquence la demande.

Les principales critiques de cette théorie font référence au caractère tautologique de cette analyse qui reviendrait à dire que « *les pays sont pauvres parce qu'ils sont pauvres* ». Les faits historiques remettent en question également cette théorie car comme le fait remarquer F. Perroux, comment expliquer que ces cercles vicieux aient été rompus par les pays aujourd'hui industrialisés ? (PERROUX, 1973)

Dans cette même approche, l'économiste **Arthur Lewis** met plutôt l'accent sur la **dualité** des économies des PVD au sein desquelles cohabitent un secteur traditionnel de subsistance principalement agricole, et un secteur moderne, capitaliste et industrialisé. Ces deux secteurs ont un fonctionnement différent car dans le premier, le secteur traditionnel, les besoins sont essentiellement sociaux, tandis que dans le secteur moderne, les besoins sont essentiellement économiques et l'accumulation de biens et de capital est le but principal. Conduire ces économies sur la voie du développement consisterait alors à une transformation du secteur traditionnel qui passerait progressivement à une économie moderne. Ce qui demande un transfert de mains d'œuvres du secteur traditionnel vers le secteur moderne qui absorberait ainsi le premier. Cette théorie qui est le fruit d'une analyse de la croissance économique en Europe a montré ses limites dans le cas des PVD. Il a en effet été observé un transfert du secteur traditionnel vers un autre secteur, le secteur informel.

La théorie de Lewis, tout en nous invitant à la transformation structurelle des économies des PVD, propose des solutions s'inspirant de l'expérience des pays développés. Tandis que l'analyse des schémas de développement, dont Hollis Chenery fût l'un des principaux théoriciens, tout en s'inscrivant dans l'approche d'une transformation structurelle, nous invite quant à elle à centrer notre regard essentiellement sur les économies des PVD. Pour ce faire, Chenery a entrepris une analyse des différents parcours de développement des PVD à partir de la période d'après-guerre (CHENERY, 1981). Ce travail empirique sur des séries chronologiques et des séries transversales de pays à niveau de capital par tête différents lui aura permis de distinguer des caractéristiques communes à ces pays dans leur processus de développement. Ce sont notamment:

- Le passage de la production agricole à la production industrielle
- Une accumulation continue de capital physique et humain



- La demande de biens de base et de première nécessité au profit de divers biens manufacturés et de services ;
- Le déplacement des populations de la zone rurale vers la zone urbaine s'accompagne d'une croissance des villes et des industries ;
- Une variation de la population qui croît ou décroît selon le processus de développement ;
- Le déclin de la taille de la famille lié à la perte de la valeur économique des enfants et de la substitution de la qualité de l'éducation à la quantité.

Cette approche donnera ainsi la primauté à l'observation des faits plutôt qu'à la théorie économique jugée trop abstraite.

Et même si des différences peuvent apparaître entre pays dans le rythme et la trajectoire de développement, en fonction des circonstances qui leur sont propres, des similitudes peuvent être trouvées entre ces pays dans leur processus de développement. Les enseignements qui peuvent alors en être tirés, pourront servir dans l'accompagnement du processus de développement d'autres pays. Cette théorie aura permis de mettre en lumière le fait que les choix des politiques de développement menées par les Etats peuvent affecter les schémas de développement. Les politiques commerciales ou les aides octroyées par les pays développés peuvent également avoir un impact sur ces schémas. Ce qui permet de mettre en avant, contrairement aux autres modèles, que les PVD font partie intégrante d'un système international pouvant freiner ou promouvoir son développement.

Si le travail empirique, au détriment de la théorisation peut présenter certains avantages, elle peut présenter quelques limites. Nous pourrions citer en exemple, pour illustrer nos propos, la primauté qui pourrait être accordée à l'enseignement supérieur au regard de son impact positif identifié dans le processus de développement. Cette primauté, au détriment de l'enseignement primaire qui n'est pas encore accessible à tous, pourrait générer des grandes inégalités.

**La théorie de la dépendance**, d'inspiration marxiste, a été développée dans les 60 et 70 en Amérique Latine, plus précisément au sein de la CEPAL (Commission économique de l'ONU pour l'Amérique latine) présidé par Raoul Prebisch. Elle montre des points communs avec la dénonciation de l'impérialisme économique des Pays Développés (PD) sur les PVD et se situe dans le prolongement de l'ouvrage de Lénine sur l'impérialisme écrit en 1916 en plein milieu de la Première Guerre mondiale (LENINE, 2001).

Cette dépendance, inhérente au modèle capitaliste et se présentant sous différentes formes (commerciale, technologique, culturelle, sociale etc.), décrit comment les pays industrialisés, les grandes puissances économiques mondiales, tirent profit des ressources qu'elles prélèvent dans les PVD. Elle nous offre donc une vision du monde avec un centre (où se situent les pays industrialisés) et une périphérie (où se situent les PVD). Les économistes ayant développés cette théorie entendent dénoncer les transferts de la périphérie vers le centre, qui sont l'une des causes du sous-développement. Les pays industrialisés pourraient donc être tenus pour responsables des difficultés rencontrées par les PVD pour

s'insérer dans l'économie mondiale, et dans leur processus de développement. La dépendance se traduit par une détérioration des termes de l'échange, la soumission des Etats aux directives des PD, la spécialisation des industries, le service de la dette et la fuite des capitaux. Cette théorie compte de nombreux contributeurs. Ce sont, parmi les plus notables, Samir Amin, Sergio Bagu, André Gunder, Frank Fernando Henrique Cardoso etc. Outre le modèle néo-colonial que nous venons de présenter, d'autres modèles furent proposés comme celui du « faux paradigme » et celui du « développement dual ».

Le modèle du « faux paradigme » remet en question les politiques d'aides internationaux, et notamment les conseils donnés par les experts internationaux. Leurs approches seraient biaisées par un manque d'information et ne correspondraient plus à la réalité du marché défaillant. Le choix de mettre l'accent sur les mesures quantitatives est également remis en question car il ne tiendrait pas compte de leur applicabilité sur le terrain (connaissance et compréhension des institutions et de la structuration de l'économie).

Le troisième modèle, en faisant un retour sur le développement dual, dénonce un écart entre riches et pauvres qui se creuse de plus en plus et ne semble pas être transitoire. Cette situation offre de peu de perspectives d'amélioration.

Si la théorie de la dépendance a eu d'importants échos, elle devint moins pertinente avec la chute des dictatures en Amérique Latine (Chili, Brésil, Vénézuëla), l'arrivée au pouvoir de gouvernements élus et l'avènement des régimes démocratiques. Elles auront apporté l'enseignement que les pays pouvaient se libérer des pressions extérieures, et notamment des firmes internationales. Elle montra également quelques limites avec l'échec des stratégies révolutionnaires de nationalisation des industries et de production nationale.

Le retour en force de la théorie libérale ou du néo-libéralisme qui intervint au tournant des années 80 sembla sonner le glas de l'économie du développement qui entendait bien se distinguer du courant dominant qu'était l'école néo-classique. La reconnaissance qu'elle a su acquérir au fil des décennies fût alors remise en question à cause notamment des nombreux échecs des réponses apportées par les théoriciens du développement au sous-développement, en particulier celle des dépendantistes. La crise de la dette dans les PVD causée par la hausse des taux d'intérêt aux Etats Unis en 1979 fût également l'un des éléments déclencheurs.

*La conjonction de la remise en cause de la régulation « fordiste » du capitalisme au Nord (stagflation des années 1970), de l'échec des programmes des bourgeoisies nationales développementistes au Sud (crise de la dette des années 1980) et de l'effondrement du bloc soviétique à l'Est (tout début des années 1990), provoqua une très profonde modification du rapport de force capital-travail à l'échelle mondiale (HERRERA, 2005).*

Avec l'avènement du néo-libéralisme, ce fût ses dogmes qui devinrent de nouveau les normes à suivre avec l'application de la théorie standard. Ce fût également le refus d'une spécificité des PVD, et notamment de l'économie du développement en tant que discipline des sciences économiques. Parmi les critiques les plus virulentes, on pourrait évoquer le manque de scientificité qu'on lui reprocha, et l'utilisation de variables non économiques. Le rôle central qui avait été donné à l'Etat pour sortir les pays du Sud du sous-développement fût également dénoncé. C'était maintenant le temps du libre-échange avec la levée du protectionnisme et la libéralisation des transferts de capitaux, des prix, la réduction des dépenses de l'Etat à visée sociale (éducation, santé, logement etc.), la privatisation des entreprises publiques. Les institutions internationales avec à leur tête le FMI, la Banque mondiale et l'OMC eurent la responsabilité de la normalisation et de la mise en œuvre de ces mesures. Ils s'en acquittèrent à travers la mise en place de PAS (Programme d'Ajustement Structurel) issus du consensus de Washington<sup>3</sup> et qui furent imposés aux PVD pendant environ 20 ans. Les économistes **Bela Balassa, Anne Krueger, Jagdish Bhagwati**, fervents opposants de toute forme de protectionnisme et d'interventionnisme de l'Etat, et prônant le libre-échange, furent parmi les théoriciens de la mise en œuvre de la théorie libérale dans les PVD. Avec l'avènement du néo-libéralisme et la mise en œuvre de ces théories, la question du développement disparu de l'ordre du jour de la plupart des institutions internationales.

Ces PAS eurent cependant un bilan contrasté, à cause entre autres des échecs sociaux qui furent flagrants. Si certains effets positifs ont pu être relevés dans certains pays car ils réussirent à améliorer les conditions de vie des populations, en général l'on assista à un creusement des inégalités économiques et sociales qui engendra une nouvelle ère, celle de l'économie de la survie, un secteur informel qui échappe à tout contrôle et toute planification. Parmi les raisons de l'échec des PAS, on pourrait également évoquer la non-prise en compte du cadre institutionnel et politique qui s'avère importants pour le développement. Un rapport publié en 1987 par l'UNICEF aura permis de prendre conscience, en plus des nombreuses voix qui s'étaient déjà élevées, dont celles des ONG et associations, des effets désastreux des PAS.

Les institutions de Bretton Woods ont alors été contraintes de mettre en place des politiques pour « corriger » les effets des PAS, ce sont les DSA (Dimension Sociale des Ajustements).

Et pour répondre au creusement des inégalités et à l'appauvrissement des populations, entre autre conséquences des PAS, elles se saisirent de la question de la lutte contre la pauvreté et surtout de l'extrême pauvreté (LEVY, et al., 2000) en la confiant au PNUD. Dans cette lutte, l'Afrique et une partie

---

<sup>3</sup> Terme inventé par l'économiste John Williamson (1937) pour désigner un ensemble de recommandations politiques, d'inspiration libérale, imposé par la Banque Mondiale, le FMI et le Trésor Américain (Washington), aux PVD sollicitant leur aide.

de l'Amérique Latine sont les terrains d'action privilégiés, contrairement aux « marchés émergents » des pays d'Asie du Sud-Est, nouveaux marchés pour les investisseurs occidentaux.

Au sortir de ces deux différentes périodes de tentative de théorisation du développement à travers l'économie du développement, il apparaît une difficulté de conciliation des différentes approches en l'absence d'un paradigme universellement accepté. Chacune des théories présentent des forces et des faiblesses, et comportent chacune des enseignements utiles pour comprendre et étudier l'économie des PVD. L'économie du développement, à l'instar d'autres disciplines, est ainsi en perpétuel mouvement et questionnements.

C'est ainsi que l'on a pu assister à une deuxième période avec les approches contemporaines du développement et du sous-développement. Cette nouvelle révolution de l'économie du développement trouve ses origines chez les économistes hétérodoxes des années 60 et 70.

Restés en marge des précédentes théorisations de l'économie du développement, et au moment où la voix dominante était celle du libéralisme, certains auteurs comme Henri Desroche (DESROCHE, 1976), Albert Meister s'interrogeaient déjà sur le rôle des associations et des coopératives dans le développement, et également sur l'alphabétisation, la scolarisation et la formation. D'autres thèmes surgirent également comme intimement liés à la question du développement, ce sont l'agriculture, les femmes et le développement, la famille, la socio-démographie, les déséquilibres entre le secteur rural et le secteur urbain (FAVREAU, 2004). D'autres économistes se sont particulièrement intéressés à un développement économique plus humain. Ce sont notamment François Perroux (PERROUX, 1961) (PERROUX, 1981), Albert O. Hirschman (HIRSCHMAN, 1964), Louis-Joseph Lebreton (LEBRETON, 1961). Et aussi Gunnar Myrdal dans son ouvrage intitulé *Théorie économique et pays sous-développés* (MYRDAL, 1959) qui propose, en critiquant certains auteurs dans leur tentative de trouver des solutions pour sortir les pays du sous-développement, de concevoir une théorie économique qui soit fondée sur les besoins réels identifiés de ses pays. Une théorie qui serait alors différente de celle conçue par les occidentaux et visant leurs propres intérêts.

Ces théoriciens de l'économie du développement, ne s'alignent pas toujours sur une école de pensée, mais ont enrichi le débat en nous invitant à porter un autre regard sur l'économie des pays sous-développés. Ils auront défendu l'idée d'une conception du développement qui se distingue de la croissance. Si la croissance peut être définie comme une augmentation continue de la production, « *Le développement est la combinaison des changements mentaux et sociaux d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement, son produit réel global.* » (PERROUX, 1961). A travers cette définition, François Perroux, ne se contente pas de différencier ces deux termes, il procède à un renversement de la situation. La croissance ne serait plus la condition nécessaire (et/ou suffisante) au

développement, comme l'ont affirmé et défendus de nombreux économistes avant lui. Ce serait au contraire le développement qui serait la condition nécessaire à la croissance. Le développement, comme présenté par François Perroux, suppose donc l'éducation, la formation, mais également la santé, les conditions de vie, l'environnement... qui contribueraient ainsi à rendre la population « apte à faire croître son produit réel brut ». Ses penseurs du courant hétérodoxe prônent également un interventionnisme de l'Etat, en marge du courant dominant de la période qu'est le libéralisme.

Ils se feront les porteurs d'un développement solidaire, notamment Louis-Joseph Lebreton fondateur d'Economie et Humanisme, et son homologue français François Perroux. Ils auront tenté de faire entendre d'autres voix à une époque où étaient généralement assimilés croissance économique et développement, l'indice communément admis et utilisé pour mesurer l'avancée des Etats étant le Produit National Brut (PNB) par habitants.

S'ils ne sont pas toujours parvenus à faire changer les approches du développement, ils auront été les précurseurs des économistes des années 90. Ceux-ci apporteront un souffle nouveau à l'économie du développement à laquelle, au temps du libéralisme, a pu être déniée le droit d'exister et toute crédibilité dans les réponses à apporter à la question du sous-développement.

Nous assisterons donc à la fin des années 90 à un revirement des institutions de Bretton Woods qui, en abandonnant officiellement les PAS et en reconnaissant les échecs du néolibéralisme, ont remis la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités sur le devant de la scène et au cœur des politiques de développement (CLING, et al., 2004).

### 1.2.3 L'apport de l'Economie du développement à la lutte contre la pauvreté au Sud

Les années 90 ont été déterminantes pour que la pauvreté redevienne une priorité dans les politiques de développement au Sud. Cette question n'était cependant pas nouvelle dans les théories économiques du développement car elle fait partie intégrante de la question du sous-développement. La croissance économique qu'aura connue certains PVD, le Brésil par exemple dans les années 70, fera surgir une autre thématique celle des grandes inégalités avec notamment une répartition inégale des revenus qui connurent pourtant une hausse. La zone urbaine verra sortir de terre ses plus grands bidonvilles avec des conditions de vie de ses habitants de plus en plus précaires. Cette situation renforcera l'idée chez les économistes du développement que la croissance économique ne sera pas la solution miracle pour sortir ces pays du sous-développement, et fera naître un sentiment d'urgence.

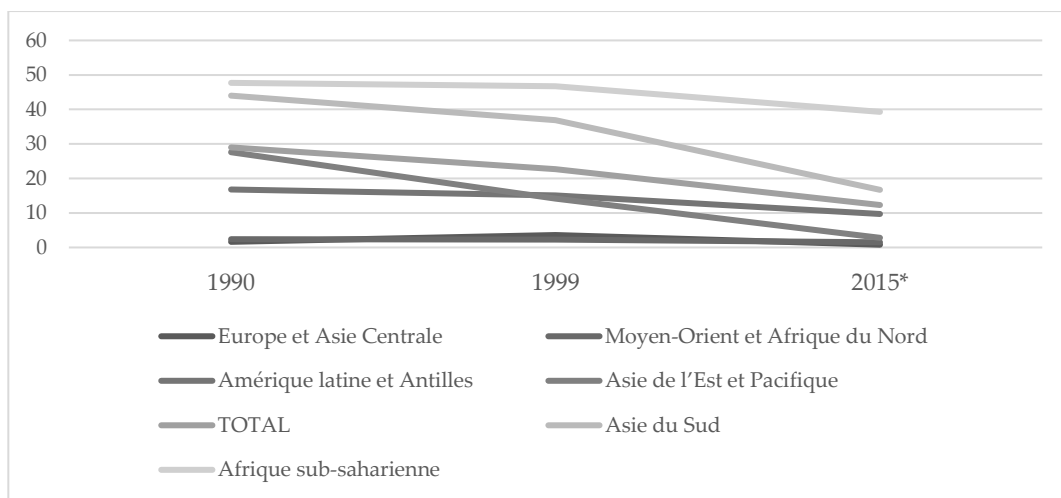
Le discours du président de la Banque mondiale, Robert Mc Namara en septembre 1972 en est un révélateur :

« Quand les privilégiés sont peu nombreux et les désespérément pauvres très nombreux, et quand la brèche entre les deux groupes s'élargit au lieu de rétrécir, il reste bien peu de temps avant de devoir choisir entre les coûts politiques d'une réforme et les coûts politiques d'une rébellion. Pour cette raison, l'application de politiques spécifiquement destinées à réduire la misère des 40% les plus pauvres de la population des pays en voie de développement est à conseiller non seulement au nom d'un principe mais aussi au nom de la prudence. La justice sociale n'est pas un simple impératif moral, c'est aussi un impératif politique. Montrer de l'indifférence face à cette frustration sociale revient à exacerber celle-ci. ».

Naît alors à cette époque une approche du développement par les besoins essentiels promu par la Banque mondiale et le BIT. Il s'agissait alors de définir le minimum de biens nécessaire à la survie et les services de base. De cette approche découle la mesure de la pauvreté par la définition d'un seuil de pauvreté, la pauvreté absolue, la pauvreté relative et l'indice de Gini qui permet de mesurer les inégalités de revenu.

Les échecs retentissants des PAS dans les années 90 auront de nouveau confirmé la primauté à donner à la lutte contre la pauvreté.

Le graphique ci-dessous, présentant des données recueillies par la Banque mondiale, nous donne un aperçu exhaustif de l'évolution de la pauvreté depuis cette période :



Source : Banque mondiale (2001)

\* : prévisions.

Graphique 1: Population vivant avec moins de 1\$ par jour

Selon les estimations de la Banque mondiale publiées en 2001, plus de la moitié de la population de nombreux PVD vit avec moins de 2 dollars par mois, soit 2,8 milliards de pauvres. Et environ le quart de la population vit avec moins de 1 dollar par jour (mesuré en parité de pouvoir d'achat et considéré comme le seuil de pauvreté extrême). L'Afrique Sub-saharienne est la zone géographique ayant la plus

importante proportion de pauvres avec environ la moitié de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour.

Malgré la crise financière, le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour en Asie de l'Est et Pacifique a baissé de 192 millions entre 1990 et 1999, une baisse encore plus importante en Chine où le nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour est passé de 360 à 215 millions. A contrario, on assista à un phénomène inverse en Asie du Sud et centrale, et en Europe centrale et en particulier en Afrique sub-saharienne avec 58 millions de personnes en plus vivant avec moins de 1 dollar par jour. On enregistre des augmentations encore plus importantes, dans ces mêmes zones géographiques, du nombre de personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour, soit 96 millions en Afrique subsaharienne.

Ces variations du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté sont très souvent le reflet de la croissance des économies de ces différents territoires. Les pays les plus riches en terme de PIB/habitants sont ceux où la proportion de pauvres est la plus faible. Notamment la Chine poursuivant son décollage économique démarré au début des années 80, la poursuit entre 1990 et 1999 en dépassant 10% de croissance par an. Toutefois, des pays ayant le même niveau de revenus par habitants peuvent enregistrer des pourcentages de pauvres différents, selon l'importance des inégalités de revenus.

Ces constats ont conduit la communauté internationale à s'engager fermement dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités. Cet engagement s'est concrétisé par l'adoption par les 189 Etats membres de la Déclaration du Millénaire au cours du sommet du Millénaire qui s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 au siège de l'ONU à New York. C'est dans cette déclaration qu'ont été énoncés les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dont les trois cibles ont été :

- Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour<sup>4</sup>
- Assurer un emploi complet et productif et un travail décent à tous, y compris aux femmes et aux jeunes
- Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes qui souffrent de la faim.

---

<sup>4</sup> Le seuil international de pauvreté, fixé à 1 dollar par jour à l'époque où les OMD ont été établis, a été fixé depuis 2008 à 1,25 dollar par jour par la Banque mondiale qui a tenu compte du fait que dans de nombreux pays en développement, les niveaux des prix étaient plus élevés que prévu.

Selon le rapport 2014 des OMD, le taux d'extrême pauvreté a baissé dans chaque région en développement, en atteignant les objectifs cinq ans avant la date fixée. En 2010, ce sont environ 700 millions de moins de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté qu'en 1990. Cependant ce sont encore 1,2 milliards de personnes qui vivaient dans un état d'extrême pauvreté. Tandis que l'objectif de réduire de moitié la proportion de personnes souffrant de la faim était en passe d'être atteint, la proportion des personnes sous-alimentées passait de 23% entre 1990 et 1992, à 15% entre 2010 et 2012 (Nations Unies, 2014).

Ces progrès cachent cependant de grandes inégalités entre pays. Si la pauvreté extrême pourrait complètement disparaître en Chine et en Asie de l'Est, et qu'elle se réduit très rapidement en Asie du Sud (en particulier en Inde), ce ne serait pas le cas sur d'autres territoires, notamment en Afrique sub-saharienne (Nations Unies, 2014). L'Afrique subsaharienne est bien loin d'avoir atteint les buts fixés en n'ayant réduit la proportion de la population disposant de 1,25 dollars par jour de seulement 8%, bien loin des 50% attendus dans le cadre des OMD. Le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté continuerait d'y croître.

Mais quelques années avant les OMD, nous assistons à la naissance d'un nouveau paradigme. Les économistes du développement contemporains, héritiers des théoriciens hétérodoxes, axeront désormais leurs réflexions autour des thèmes de la pauvreté et des inégalités. Des économistes du Sud, entre autres, ont ainsi pris la relève en introduisant l'Indice de Développement Humain (IDH), base principale de calcul du Rapport sur le Développement Humain publié par le PNUD depuis 1990. Ce nouvel indicateur, indice composite de trois éléments (l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'instruction et le niveau de revenu) permet de faire entrer dans le développement d'autres critères qui ne sont pas strictement économiques, notamment des critères sociaux. Il contribue ainsi à une approche multidimensionnelle de la pauvreté et du développement, à marquer la différence entre croissance et développement, et à donner de nouvelles orientations à de nombreuses politiques publiques. Le principal théoricien de cette nouvelle approche de l'économie du développement désigné sous le nom de « théorie du développement humain » est Amartya Sen. Nous arrivons alors à un tournant important : le développement des économies du Sud devient indissociable de la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités, thématique qui sera alors centrale dans la pensée économique du développement.

La disparité des résultats obtenus par les différentes politiques et actions de développement mises en œuvre au Sud pour lutter contre la pauvreté révélèrent qu'il était important de tirer des enseignements des expériences. Il s'agissait alors de s'inspirer de ce qui marchait sur certains territoires pour le dupliquer sur d'autres. Certains experts du développement au nombre desquels nous pourrions citer Michael Kremer, Esther Duflo, Abhijit Banerjee, Ted Miguel, Sendhil



Mullainathan ont alors proposé de nouveaux outils à travers la méthode expérimentale et l'expérimentation créative. La première permet de mesurer l'impact des actions de développement, et la seconde donne place à l'innovation sociale en offrant un cadre d'expérimentation de nouvelles théories. La méthode expérimentale a connu un véritable essor ces quinze dernières années. Le laboratoire d'action contre la pauvreté Abdul Latif Jameel, J-PAL, qui regroupe un réseau de chercheurs et d'experts, est l'un des plus importants promoteurs de cette méthode.

L'expérience créative offre un cadre aux économistes du développement (et ceux d'autres disciplines des sciences sociales), grâce à leur expertise et leurs connaissances techniques de pouvoir proposer de nouvelles solutions à des problèmes préalablement identifiés. Ces solutions pourraient ensuite faire l'objet d'expérience scientifique rigoureuse conduits par les scientifiques que sont ces économistes (DUFLO, 2009). Cette méthode s'appuie sur la méthode expérimentale pour évaluer l'impact des projets mis en œuvre dans le cadre du développement des expériences. Avec cette théorie, les projets et micro-projets deviennent partie intégrante des stratégies de développement au Sud.

En marge de ces nouvelles théories du développement qui ont fait de la lutte contre la pauvreté et les inégalités le cœur de leur réflexion, il s'est également développé d'autres théories en lien avec cette thématique, comme celles développées autour de l'aide internationale.

L'apport de l'économie du développement à la lutte contre la pauvreté fût d'abord celle de comprendre « la pauvreté », « les pauvretés » et les inégalités. C'est également celui d'interrogations constantes conduisant sur des chemins nouveaux qui dépassèrent les frontières des pays du Sud.

### 1.3 Des besoins de base aux services sociaux de base pour tous

---

Les besoins de base, encore désignés sous les termes de besoins fondamentaux primaires ou besoins essentiels, nous renvoient à l'idée d'un manque à combler qui serait nécessaire à la survie de l'homme sur le plan physique ou social. Ils sont également reconnus comme des droits humains inhérents à chaque individu. En ce sens, ils sont inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

Article 25 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ».

Article 26 : « *Toute personne a droit à l'éducation. L'éducation doit être gratuite, au moins en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et fondamental. L'enseignement élémentaire est obligatoire.* »

La satisfaction de ces besoins fait l'unanimité quant à son importance dans le processus de développement, mais ce concept recèle encore de nombreuses ambiguïtés quant à la définition qu'on lui donne, à son contenu et aux stratégies à mettre en œuvre pour atteindre cette finalité. Différentes définitions et approches sont proposées au sein de diverses disciplines des sciences humaines, sociales ou économiques, qui en dressent également une liste plus ou moins exhaustive.

### 1.3.1 Les besoins de base : Un intérêt interdisciplinaire

#### **En psychologie et sciences médicales**

En psychologie, Abraham Maslow fût parmi les premiers à s'intéresser aux besoins de base de l'homme. Il propose une hiérarchie des besoins pour expliquer le processus de motivation individuelle (MASLOW, 2008). Son approche fût théorisée à travers la « pyramide de Maslow » qui classifie les cinq besoins qu'il a identifiés selon leur ordre de réalisation du bas vers le haut (*Figure 1: La pyramide de Maslow*). Un besoin supérieur ne pouvant être satisfait si ceux situés en dessous n'ont pas été satisfaits.

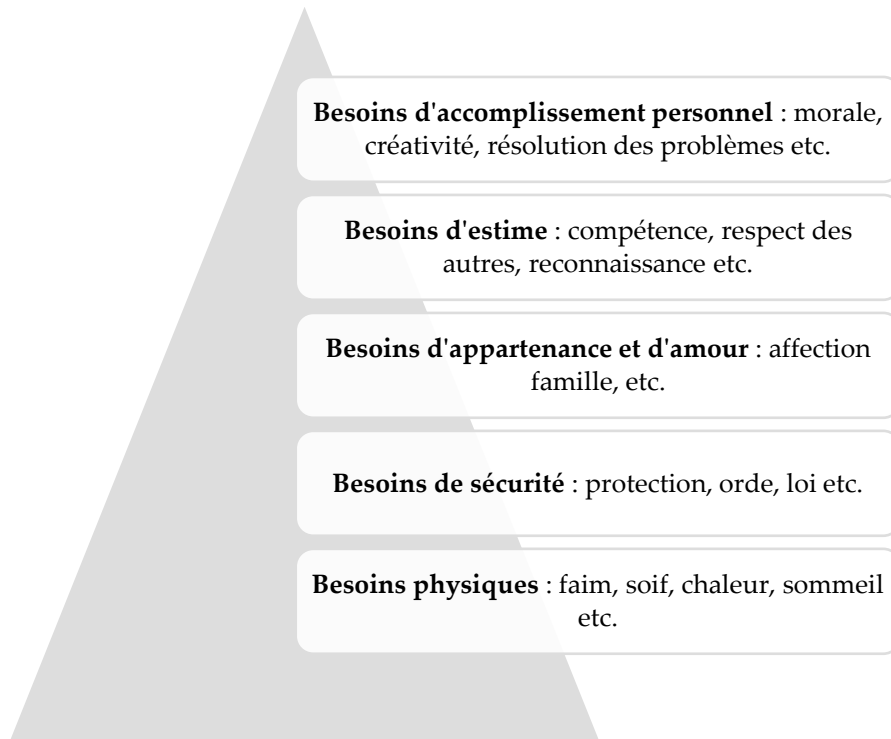


Figure 1: La pyramide de Maslow

Cette approche hiérarchisant les besoins ne fera cependant pas l'unanimité. A cause, entre autres raisons, du fait que certains besoins peuvent être satisfaits (comme la créativité) sans que d'autres situés plus bas sur la pyramide de Maslow, ne le soient pas (la reconnaissance ou certains besoins physiques). Il aura cependant permis d'identifier un certains nombres de besoins inhérents à l'être humain et de les classifier.

Une autre contribution à la connaissance des besoins fondamentaux nous vient du domaine médical. Virginia Henderson, dans ses principes fondamentaux des soins infirmiers, identifiera quant à elle quatorze besoins fondamentaux qu'elle hiérarchisera également, la satisfaction d'un besoin dépendant de celui qui le précède. Ce sont :

- Besoin de respirer
- Besoin de boire et de manger
- Besoin d'éliminer
- Besoin de se mouvoir et maintenir une bonne posture
- Besoin de dormir et de se reposer
- Besoin de se vêtir et de se dévêtir
- Besoin de maintenir la température corporelle du corps dans les limites normales
- Besoin d'être propre, soigné et protéger ses téguments
- Besoin d'éviter les dangers
- Besoin de communiquer
- Besoin d'agir selon ses croyances et ses valeurs
- Besoin de s'occuper en vue de se réaliser
- Besoin de se recréer
- Besoin d'apprendre

(BOITTIN, et al., 2002)

Elle définit un besoin comme fondamental lorsqu'il constitue le besoin de tout être humain, malade ou en santé, et un besoin est spécifique lorsqu'il découle d'un besoin fondamental et constitue une nécessité non universelle. Nous pouvons ainsi constater sur la liste précédente que nous partons de besoins qui se font naturellement et sont partie intrinsèque de l'être humain, à des besoins qui nécessitent une volonté de l'individu.

La définition des besoins fondamentaux de Paul-Henry Chombart de Lauwe (CHOMBART DE LAUWE , 1969) dans le domaine de la sociologie contribue à faire la distinction entre les besoins physiologiques et les besoins sociaux. Il présente les besoins comme étant liés « *à des pulsions venant de l'individu lui-même, de son être physique et de son inconscient* ». Il souligne ainsi qu'au-delà des biens matériels nécessaires à la survie de l'homme, ce dernier a également besoin de

« répondre à des exigences nées de la vie sociale et relatives au rôle qu'on attend de lui ». Il fait donc la distinction entre les besoins et les aspirations qui sont au centre des relations entre les individus et la société, et notamment la consommation. Les aspirations sont orientées par la pression de la société et dépendent ainsi des conditions sociales, du système économique, de l'histoire, de la culture, de l'idéologie, des croyances etc. L'approche sociologique des besoins fondamentaux s'est développée également dans différentes théories de la consommation.

Au cœur de ces différentes approches dont nous venons de donner un bref aperçu, se pose bien entendu la question du bien-être de l'individu, un concept au cœur des théories économiques. Quelle approche nous propose les sciences économiques des besoins essentiels ?

Les premiers travaux sur cette thématique ont été menés par Frédéric le Play et Benjamin Seebohm Rowntree. Frédéric le Play a initié une méthode de l'analyse des besoins de base fondée sur le budget des ménages. Les enquêtes qu'il a menées et qui l'ont conduit à analyser les différentes dépenses et leur répartition, lui ont permis de distinguer les besoins physiques les plus impérieux que sont la nourriture, l'habitation, les vêtements, les besoins moraux, les loisirs, la santé, et les dépenses complémentaires (les dettes, les impôts, les assurances etc.) Les monographies qu'il a publiées (entre 1855 et 1930) sur les ouvriers européens à partir de ces recherches, apportent des informations importantes sur les différents besoins des ménages et sur la part du budget qui leur est consacrée, en lien avec ce dont ils ont besoin pour vivre et leur évolution selon la composition des ménages et l'âge des membres.

Les enquêtes de Benjamin Seebohm Rowntree sur les familles ouvrières de la ville d'York (en Angleterre) ont également constitué une grande contribution à l'analyse économique des besoins de base. A l'inverse de Frédéric Leplay, il s'était fixé comme objectif de mesurer la pauvreté par une méthode empirique. En partant des données recueillies auprès des physiologistes, son ambition était de savoir si les revenus de ces ménages pauvres suffisaient pour satisfaire leurs besoins physiologiques, le minimum nécessaire à l'entretien de la vie. Pour son étude, il s'est intéressé à l'alimentation, le logement, et les articles ménagers. Pour cette étude, Seebohm Rowntree est considéré comme l'un des pères fondateurs de l'analyse économique de la pauvreté par les besoins de base et des études empiriques de la pauvreté (STREETEN, 1981) p.3.

Dans la même lignée, Maurice Halbwachs s'est également intéressé aux besoins des ménages à travers une étude empirique des dépenses des ménages dans la classe ouvrière. L'ambition affichée dès la première page de son ouvrage : *l'évolution des besoins dans les classes ouvrières* (HALBWACHS, 1933) se retrouve dans

cette phrase « *Est-il possible de connaître quels sont les besoins des familles ouvrières, dans un pays, et à une époque ou durant une période ?* ». L'étude de leurs dépenses devrait alors permettre d'identifier les biens qu'ils recherchent et leur ordre préférence, contribuant ainsi à définir leurs besoins et à les hiérarchiser.

Les besoins de base ont ainsi, au fil de différentes études et théories, constitués une école de pensée sur la pauvreté. Il pourrait cependant être noté que les besoins de base, de par leur définition, sont des biens universels et ne sauraient être l'apanage des pauvres. Mais leur intérêt dans l'analyse de la pauvreté est que ce sont des besoins universels, ressentis par tous les êtres humains, à des degrés plus ou moins importants. L'économiste notera cependant que la capacité de l'individu à satisfaire ces besoins fondamentaux n'est pas égale pour tous, les personnes disposant de moyens de subsistance limités rencontrant plus de difficultés.

S'il peut être plus aisé de définir les besoins de base, il semble plus difficile d'en constituer une liste exhaustive. Cette recherche ne s'est pas fixée cet objectif, mais s'attachera plus à s'assurer que les besoins identifiés dans le cadre de cette étude constituent bien des besoins de base, selon la définition et les différents types de besoins identifiés.

### **Les besoins de base dans la théorie économique**

Comme les autres sciences humaines et sociales, les sciences économiques se sont également intéressées aux besoins de base, dans le cadre de l'analyse de la pauvreté, sans créer l'unanimité quant à leur définition et leur identification.

L'école des « capacités » d'Amartya Sen définit les besoins de base en termes d'accomplissements de base qui sont l'alimentation, l'éducation de base, l'approvisionnement en eau, la santé, l'assainissement, et les infrastructures. S'il insiste sur le fait que les fonctionnements (functionnings) qui permettent d'identifier les pauvres, vont au-delà de l'utilité et de la satisfaction de ces besoins de base, elles en sont également une composante. En effet, ils contribuent à l'atteinte de ces capacités dont l'individu a besoin pour sortir de la pauvreté. Les indices de pauvreté qu'il propose pour mesurer le bien-être et la pauvreté, doivent donc mesurer le manque de capacité de l'individu à atteindre un certain nombre de minimas acceptables : ce sont notamment son incapacité à bien se nourrir, à être bien éduqué, à se soigner etc. (SEN, 1992). Pour Sen, les capacités de base sont les capacités telles que, en deçà d'un niveau minimal de celles-

ci, l'individu sera dans une situation de dénuement extrême. (Sen, 1993a, p. 41) Elles regroupent donc des fonctionnements élémentaires tels qu'être suffisamment nourri, être en bonne santé, être éduqué...

Les besoins de base peuvent également être affiliés aux biens premiers dans le cadre analytique proposé par John Rawls. Celui-ci définit les biens premiers comme « *ce que tout homme rationnel est supposé désirer* » et qui « *sont utiles, quel que soit notre projet de vie rationnel* » p. 93 (RAWLS, 1987). C'est ainsi qu'il développe et enrichit le principe d'égalité précédemment défini dans la théorie de la justice, dans un second ouvrage : libéralisme politique. Il y stipule ainsi que les principes d'égalité et de libertés pourraient nécessiter au préalable la satisfaction des besoins fondamentaux des citoyens (RAWLS, 2006). Sont ainsi posés le postulat que pour être considérés comme des membres à part entière de la société, les citoyens doivent bénéficier d'un certain niveau de bien-être matériel et social que pourront notamment lui procurer les besoins essentiels. En allant dans la même direction que Rawls, Rodner G. Peffer parlera de la nécessité de préserver un *normal functioning human being* (homme en état de fonctionnement normal), qui exige de garantir un niveau minimum acceptable de bien-être matériel et social, qui inclue les besoins de base.

En **économie du développement**, l'intérêt pour les besoins essentiels a été ranimé par ceux qui remettaient en cause l'assimilation entre croissance économique et développement alors fréquente dans les années 50 et 60. Les besoins de base revinrent officiellement sur le devant de la scène à la suite de la Conférence mondiale de l'Emploi organisée par le BIT (Bureau International du Travail) en 1976, où la satisfaction des besoins essentiels pour tous fut alors consacrée comme objectif prioritaire du développement. Les acteurs du développement sont alors invités à les mettre au cœur de leurs politiques de développement et des relations économiques internationales.

Le BIT nous propose une définition des besoins de base qu'il présente comme étant : « *le standard de vie minimum qu'une société devrait offrir aux groupes les plus pauvres de sa population. La satisfaction des besoins de base signifie la rencontre des exigences minimales d'une famille en termes de consommation personnelle : nourriture, habitat, vêtements. Elle implique l'accès aux services essentiels tels que l'eau potable, l'hygiène, le transport, les soins de santé, l'éducation.* »

L'économiste **Mandreed Max-Neef**, en dénonçant les limites de la hiérarchie des besoins de Maslow, propose un autre « modèle du développement humain », élaborant ainsi une théorie des besoins humains pour le développement (MAX NEEF, 1991). Pour lui, il est possible d'établir une liste exhaustive des besoins

de base qui soient commune à toutes les cultures et toutes les périodes de l'histoire. Ce qui évolue ce sont les moyens qui permettent de les satisfaire. Il présente dans sa matrice des besoins neuf besoins fondamentaux qui sont : La subsistance, la protection, l'affection, la compréhension, la participation, la détente, la création, l'identité, la liberté





Annexe 3: Matrice des besoins de Manfred Max-Neef.

Certaines catégories de besoins identifiés par Max-Neef coïncident avec ceux proposés par Maslow, mais à la différence de ce dernier, il réfute toute hiérarchisation des besoins, la satisfaction d'un besoin ne primant pas sur la satisfaction d'un autre, ou n'en dépend pas, mais il existe entre eux une interaction systémique. Ils sont simultanés et spontanés.

L'identification des besoins de base conduit vers une autre étape, celle de leur satisfaction

### 1.3.2 Des biens et services sociaux de base pour la satisfaction des besoins de base pour tous

Il existe un large consensus dans l'opinion publique et internationale sur l'idée que pour qu'une société soit juste, les besoins de base de tous doivent être satisfaits. L'inscription et la prise en compte des besoins de base dans différents accords et politiques internationales nous en donnent la preuve. Des enquêtes menées au Québec et en France illustrent cette opinion au sein de la population. En effet, à la question « *pour qu'une société soit juste, elle doit garantir à chacun la satisfaction des besoins de base.* » remporte une grande unanimité, soit plus de 90% des répondants à l'enquête au Québec, et 85% en France (LANGLOIS, 2013).

Pour les utilitaristes, la satisfaction est l'utilité retirée de la consommation d'un bien ou d'un service qui, de par des caractéristiques propres, permet de répondre à des besoins et de procurer « le plus grand bonheur au plus grand nombre ». Les biens et services sociaux de base trouvent ainsi dans l'utilitarisme leur raison d'être. La consommation de ces biens ou de ces services ne sera alors possible que si l'individu dispose des revenus nécessaires pour y accéder. Ainsi, selon la théorie utilitariste, afin d'assurer l'accès pour tous à ces biens et services sociaux de base, il faut la croissance économique qui en engendrant une augmentation des revenus, permettra un accès pour tous aux services sociaux de base.

Si comme tous les biens et services, les services sociaux de base voient leur accès conditionné par le niveau de revenu de l'individu, les utilitaristes conçoivent bien que l'accès aux plus démunis soit favorisé pour par exemple éviter la propagation de certaines maladies dans le cas de l'accès à la santé.

Apportant une critique à ce point de vue, **Paul Streeten**, tout en reconnaissant que l'accroissement des revenus, et donc la croissance économique, contribue à la satisfaction des besoins essentiels, il faudrait également qu'il existe un marché pour ces biens, ce qui n'est pas toujours le cas dans les PVD. Il reviendrait donc à l'Etat d'assurer un accès de tous à ces biens (STREETEN, 1981). L'intervention de

l'Etat est cependant le point essentiel sur lequel il est en conflit avec les utilitaristes, ces derniers craignant, peut-être à juste titre, un déséquilibre macro-économique causé par une intervention directe de l'Etat dans la fourniture de ces biens.

Dans son approche par les « capacités » Amartya Sen proposera une réflexion plus en termes d'accès qu'en termes de disponibilités. D'une part, la satisfaction que procurera les biens et services ne dépend pas de leurs caractéristiques propres, comme le définissent les utilitaristes, mais des caractéristiques de la personne qui la consomme, de ses fonctionnements. Et d'autre part, le niveau de satisfaction sera mesuré en fonction des capacités dont il dotera la personne qui les consomme. La satisfaction des besoins de base dans l'approche des capacités place donc la personne au centre de la réponse à apporter, cette personne étant prise en compte dans sa globalité. Il ne faudra pas exemple pas se contenter de s'assurer qu'il existe des écoles, des centres de santé ou des points d'eau potable, mais il faudra également s'assurer que les habitants du territoire à qui ils sont destinés puissent effectivement y avoir accès. Cet accès est conditionné par « l'être » et le « faire » de chacun des habitants, qui constituent leurs fonctionnements qu'ils pourront convertir en « capacités », composés de ce que chacun « peut faire » et « peut être ». Cependant, le « taux de conversion » de chaque habitant qui est son aptitude à convertir les caractéristiques du service auxquels il a accès en fonctionnements dépend de ses caractéristiques propres et celles de la société dans laquelle il vit, lesquels peuvent être différents d'un habitant à l'autre (REBOUD, 2008). C'est sur ce point que peut être relevé l'une des limites de l'approche par les capacités car en mettant l'individu au centre, Sen relègue la notion de groupe comme celui des habitants d'un territoire donné, au second plan. Il existe cependant une possibilité théorique comme le montreront certains travaux, comme ceux menés par Martha Nussbaum en Inde, auprès d'un syndicat de femmes pauvres (NUSSBAM, 2008). Cette étude fondée sur l'approche par les capacités a présenté une approche prenant plus en compte la notion de groupe.

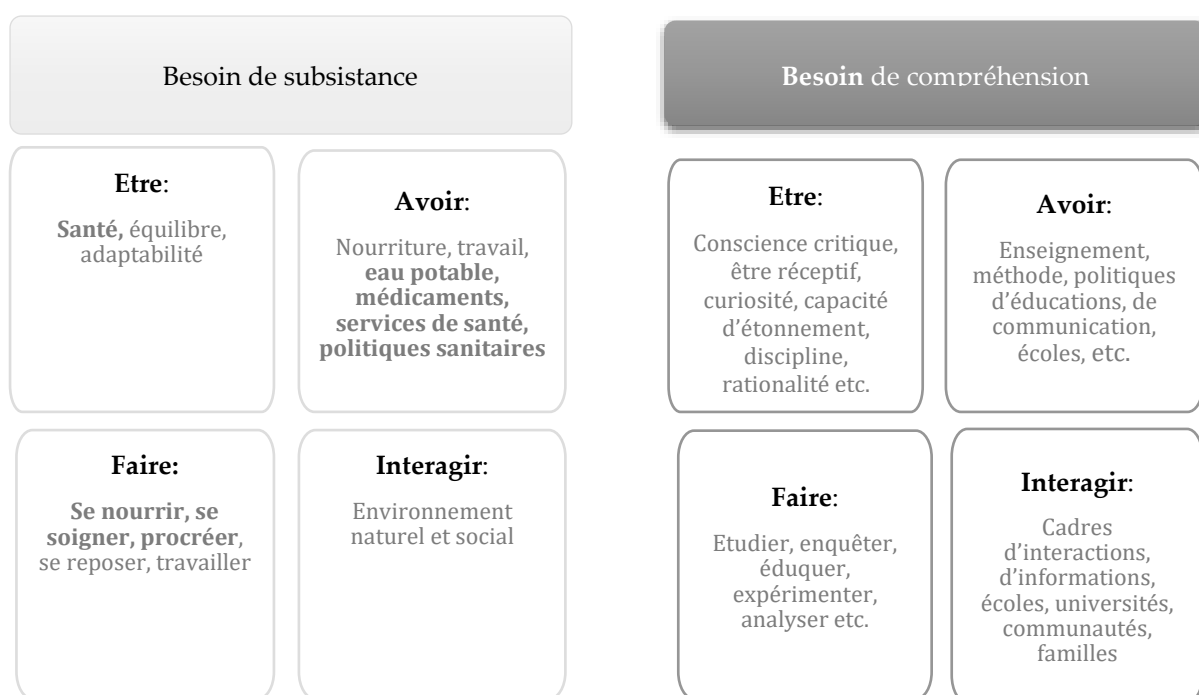
De l'approche développée par Amartya Sen, nous pourrions donc retenir l'importance à accorder à l'accès aux biens et services, qui associés aux fonctionnements de l'individu, contribuent à la satisfaction des besoins de base. Mais l'approche du « développement à l'échelle humaine » développée par Max Neef propose un cadre théorique qui, sans rompre totalement avec celle d'Amartya Sen, apporte des éléments nouveaux sur la satisfaction des besoins de base.

**Max-Neef** regroupe les moyens utilisés pour satisfaire les besoins de base en quatre catégories « existentielles » qui sont :

- **L'être** : les attributs personnels et collectifs
- **L'avoir** : les biens matériels, les institutions, les normes, les lois etc.
- **Le faire** : les actions personnelles ou collectives

- **L'interagir** : (traduction approximative de « estar ») l'environnement naturel et social

Pour lui l'objectif n'est pas tant la satisfaction des besoins que le type de réponses à apporter. Dans son analyse, l'éducation de base, la santé primaire et l'eau potable ne sont plus des besoins de base mais des moyens de satisfaire un ou plusieurs besoins de base qui fonctionnent de façon systémique. Comme nous pouvons le voir dans la figure ci-dessous (*Figure 2 : La satisfaction des besoins de base chez Max-Neef : les besoins de subsistance et de compréhension*), les besoins de subsistance pourront être satisfaits par exemple par la santé (être), en disposant de la nourriture adéquate, de l'eau potable, des services de santé, des politiques de santé (avoir), en se soignant, en se nourrissant (faire), et en interagissant avec son environnement naturel et social.



Source données : (MAX NEEF, 1991)/ Réalisation : K. Tadé

Figure 2 : La satisfaction des besoins de base chez Max-Neef : les besoins de subsistance et de compréhension

En plus de « l'être » et du « faire » que l'on retrouve chez Amartya Sen, Max Neef donne plus de place au collectif avec « l'avoir » qui fait intervenir les institutions publiques et ce que la société propose à l'individu ; et en particulier avec « l'interagir » qui permet de voir l'individu. Il va plus loin en soumettant la satisfaction des besoins, à une adéquation des réponses apportées qui doivent être synergiques en favorisant la « *mise en commun de plusieurs actions concourant à un effet unique* » (Larousse). En satisfaisant plusieurs besoins à la fois, on pourrait ainsi aboutir à une économie de moyens

Il proscrire ainsi toutes les « réponses univoques » qui ne satisfont qu'un seul besoin, qui empêchent la satisfaction d'autres besoins en les inhibant, ou qui n'ont qu'un effet palliatif.

Le modèle de Manfred Max Neef nous apporte une critique de la conception utilitariste en montrant que les besoins de base ne peuvent être réellement satisfaits par la croissance économique et par la fourniture des biens et services. Une réponse adéquate et efficace à la satisfaction des besoins de base doit s'incarner sur le territoire afin d'être le moteur d'une véritable dynamique de développement et sortir les habitants de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur. L'accès aux services sociaux de base doit s'intégrer au sein d'une société avec son organisation, ces pratiques sociales, ces règles, ces valeurs, sa structure politique etc. Il doit également être le résultat d'un processus décisionnel et participatif où l'individu prend la pleine mesure de ses besoins, et est en capacité d'envisager les moyens de les satisfaire.

Il s'éloigne également d'Amartya Sen en prônant une société où « l'être » et le « faire » ne prennent pas le pas sur « l'avoir » et « l'interagir », mais les quatre fonctionnant simultanément à égale importance. L'individu est tout aussi important que la société à laquelle il fait partie.

### **Pour satisfaire les besoins de base : les systèmes de santé**

Les systèmes de santé se définissent comme l'ensemble des acteurs, des activités et des dispositifs dont le principal objectif est l'amélioration de la santé des individus et dans une approche plus restreinte, notamment à cause de l'indisponibilité de certaines informations et données, seront identifiés comme faisant partie du système de santé, « *la fourniture et le financement de services de santé c'est-à-dire sur le système de soins de santé regroupant les interventions préventives, curatives et palliatives, qu'elles s'adressent à des individus ou à des populations* » (Organisation Mondiale de la Santé (OMS), 2000).

Il est confié aux systèmes de santé la mission de satisfaire les besoins de santé, c'est à dire d'assurer la « possession du meilleur état de santé possible » à chaque citoyen à travers ces quatre missions principales : la prestation de services, la création de ressources, le financement et la gestion administrative. De plus explicitement, il vise trois objectifs principaux (Organisation Mondiale de la Santé (OMS), 2000) :

- *améliorer la santé de la population desservie;*
- *répondre aux attentes des gens;*
- *assurer une protection financière contre les coûts de la mauvaise santé.*

Parmi les acteurs du système de santé, nous pourrions citer en premier lieu l'Etat qui dans l'exercice de ses fonctions régaliennes, influence les politiques sociales et les soins de santé, plus particulièrement dans les pays développés ou à revenus intermédiaires. Dans les PVD, où l'Etat subit de fortes contraintes budgétaires et est en perte de légitimité, le financement et la prestation des services de santé relèvent beaucoup plus du secteur privé. Ces différences dans le fonctionnement des systèmes de santé pourraient également expliquer les inégalités de santé entre ces différentes parties du monde.

Dans le système de santé, les soins et services de santé primaire devront particulièrement répondre aux besoins de base en santé.

### **Les systèmes d'accès à l'eau potable**

La satisfaction de besoins en eau des individus s'inscrivent dans les besoins de santé, mais fait en particulier appel à différents acteurs et dispositifs qui lui sont spécifiques. Le secteur de l'eau potable dispose ainsi d'un cadre juridique et stratégique qui a pour objectif de rendre cohérentes les différentes actions menées en termes de services, de structures, d'infrastructures, de définition et de répartition des rôles des différents acteurs de ce secteur.

### **Le système éducatif.**

Comme le système de santé, le système éducatif regroupera l'ensemble des acteurs, des activités et des dispositifs dont le principal objectif est de favoriser l'accès à l'éducation des citoyens. L'éducation de base fera alors par le biais de la scolarisation au primaire et de l'alphabétisation des adultes.

Ces approches permettent-ils d'avoir une société plus juste ?

La satisfaction des besoins de base sur un territoire donné sont donc assurés par ces différents systèmes à qui il revient alors la mission de réduire les inégalités pouvant exister entre les différents habitants de ce territoire.

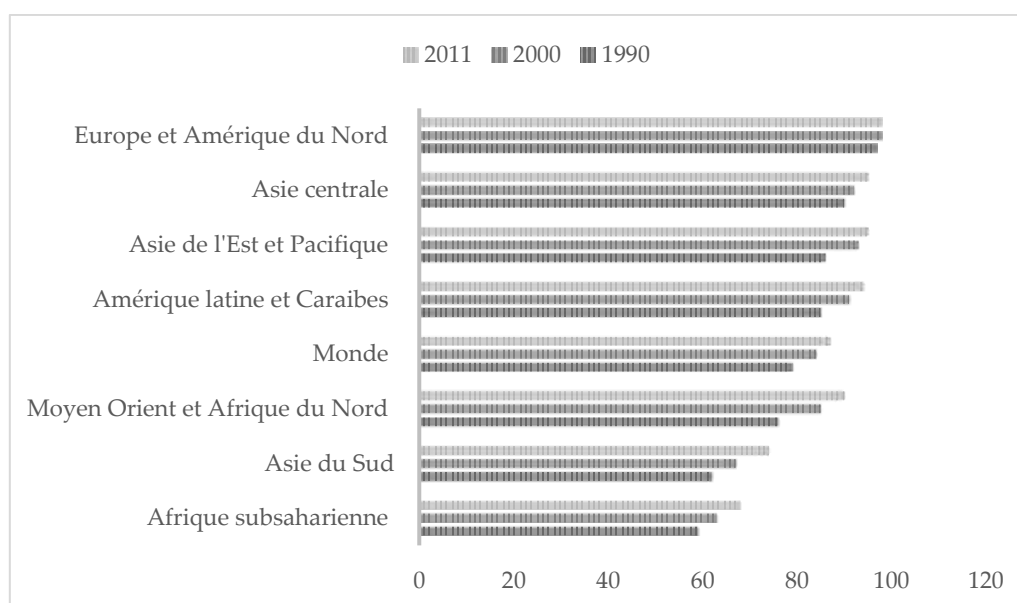
## **1.3.3 Les inégalités d'accès aux services sociaux de base en Afrique subsaharienne**

### **L'inégalité d'accès aux services sociaux de base**

La réduction des inégalités ou la recherche de l'équité dans la satisfaction des besoins de base, comme nous avons pu le voir tout au long de ce chapitre, c'est progressivement retrouvé au cœur des questionnements sur les voies et moyens efficaces pour conduire les pays du Sud sur le chemin du développement. Mais cet intérêt est universel et se pose à toutes les sociétés car elle est inhérente à la spécificité de ces besoins qui sont reconnus fondamentaux.

L'inégalité présuppose une comparaison entre individus ou différents groupes d'individus. Les caractéristiques individuelles, qui sont communes aux personnes d'un même groupe, nous permettent alors d'identifier ces inégalités et de les analyser. Ces caractéristiques peuvent être celles du pays où elles vivent, liées au niveau de croissance (pays développés ou PVD), à la situation géographique (régions du monde, continents etc.), aux spécificités géographiques (climat, sols, etc.). A l'intérieur des pays, ces caractéristiques peuvent être celles du milieu de vie (rural/urbain), du mode et du niveau de vie. La comparaison pourrait être également faite selon les origines sociales, raciales, ou individuelles (l'âge, le genre).

Mais l'existence de ces spécificités ne peut ou ne devrait pas justifier ces inégalités dans la satisfaction des besoins de base, tel est le fondement de la recherche sur l'équité et la justice sociale. Mais le constat fait par l'organisation non gouvernementale Social Watch dans son étude publiée en 2011 est pourtant sans appel : 28 pays parmi les 167 classés (Social Watch, 2011) sont à un niveau critique dans la satisfaction des besoins de base identifié à partir de l'**Indice des capacités de base**<sup>5</sup>. Ce groupe critique est essentiellement composé des pays d'Afrique subsaharienne, le Tchad étant le pays ayant l'indice le plus faible. À l'autre extrême de ce classement, à un « niveau acceptable », on trouve les pays d'Europe et d'Amérique du Nord avec près de 98% de satisfaction des besoins de base.



Source : (Social Watch, 2011)

Graphique 2: Indice de satisfaction des besoins fondamentaux (%)

Cette étude nous montre les grandes disparités existantes dans la satisfaction des besoins de base entre les différentes régions du monde et reflètent en particulier les inégalités dans les domaines de la santé et de l'éducation, et plus spécifiquement les services sociaux de base que sont la santé primaire, l'accès à l'eau potable, l'éducation de base et l'alphabétisation. Des groupes en particulier semblent rencontrer plus que les autres, des difficultés dans l'accès à ces services. Ainsi Les habitants des PVD, et ou de l'Afrique subsaharienne en particulier, rencontrent plus de difficultés que les autres à satisfaire leurs besoins de base. L'accès aux structures permettant de satisfaire les besoins de base varie également selon le niveau de vie et les caractéristiques du milieu de vie. Les plus affectés par ces inégalités sont les

<sup>5</sup> L'indice des capacités de base a été conçu par l'ONG Social Watch à partir de la théorie des capacités d'Amartya Sen. Il est calculé en pourcentage à partir de la moyenne des trois indicateurs suivants : la mortalité chez les enfants de moins de cinq ans, la santé maternelle (mesurée par les naissances assistées par un personnel de santé qualifié) et l'éducation (validation en fin d'école primaire et alphabétisation des adultes.)

personnes vivant dans les zones rurales ou en situation de précarité. Les populations les plus vulnérables, et qui subissent ces inégalités sont les femmes et les enfants.

### Les critères d'inégalités

Les différentes théories d'équité et de la justice sociale nous permettent d'identifier différents critères communément utilisés dans la mesure et l'analyse des inégalités dans la satisfaction des besoins de base. Ils peuvent être répartis en deux types : les inégalités dans les résultats et les inégalités dans l'accessibilité (géographique et financière). Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 1: Les critères d'équité

Critères d'équité Besoins de base	Effets / Résultats	Accessibilité géographique et financière
<b>Santé</b>	Etat de santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès aux structures de santé</li> <li>• Accès aux médicaments</li> <li>• Coût des soins</li> <li>• Financement du système de santé</li> </ul>
<b>Eau Potable</b>	Etat de santé lié à la consommation d'eau	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès aux points d'eau potable</li> <li>• Contribution financière</li> </ul>
<b>Education</b>	Niveau d'acquisition	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accès aux écoles, aux centres de formation</li> <li>• Frais de scolarité</li> <li>• Autres frais scolaires</li> <li>• Financement du système éducatif</li> </ul>

A partir de ces critères, différents indicateurs selon le besoin de base, pourront permettre d'identifier les inégalités et de les mesurer.

Dans le domaine de la santé, les inégalités en termes de résultats se mesurent à travers les inégalités d'état de santé. La santé se définissant selon l'OMS par « *un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.* »<sup>6</sup>.

L'espérance de vie, la mortalité et la morbidité sont les indicateurs communément utilisés dans les statistiques nationales ou internationales pour mesurer ces écarts de santé entre les individus. D'autres indicateurs peuvent également être utilisés, comme par exemple les déclinaisons des différents indicateurs précédemment cités (mortalité infantile, maternelle etc.), la prévalence de certaines maladies ou la santé auto-évaluée (ou état de santé général perçu). Les données pour ce dernier indicateur

<sup>6</sup> Préambule à la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé, tel qu'adopté par la Conférence internationale sur la Santé, New York, 19-22 juin 1946; signé le 22 juillet 1946 par les représentants de 61 Etats. 1946; (*Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé*, n° 2, p. 100) et entré en vigueur le 7 avril 1948.  
La définition n'a pas été modifiée depuis 1946



nécessitent le recours à des travaux empiriques qui permettent leur recueil au cours de différentes enquêtes. Elles apportent des informations sur la santé biologique, physique (recueillies par le corps médical), ou de variables de santé issues de questionnaires d'auto-évaluation qui permettent aux individus de juger de leur état de santé selon cinq différents stades allant de très mauvais à très bon. Ces dernières sont les plus fréquemment utilisées dans les enquêtes, mais elles présentent souvent un biais car la perception de l'état de santé peut être influencée par la situation socio-économique : « *d'une manière générale, les groupes sociaux les plus défavorisés ont une norme d'état de santé plus basse qui peut se traduire par une tendance à reporter un état de santé supérieur à leur « vraie santé » et à sous-déclarer leurs maladies à morbidité donnée.* » (ROCHAIX, et al., 2009). Dans le cadre des comparaisons internationales, il pourrait également s'avérer difficile de d'interpréter la santé auto-évaluée car les résultats obtenus dépendent fortement du choix des questions et de leur formulation qui conditionnent les réponses qui leur sont apportées.

Différentes méthodes permettent cependant de corriger ces différents biais et d'approcher le plus possible la « vraie santé » de l'individu. L'analyse économique des inégalités de santé s'appuie ainsi à la fois sur l'analyse empirique et sur des jugements de valeur (GRAVELLE, et al., 2006).

En termes de résultats, l'eau potable et la santé sont intimement liés. En effet, les inégalités de résultats en termes d'accès à l'eau potable sont repérées par le biais de la prévalence de certaines maladies, notamment les maladies hydriques, au sein d'un groupe d'individus. Les maladies hydriques, comme l'indique cette dénomination, étant provoquées par la consommation d'eau non potable, c'est-à-dire une eau ne répondant pas aux caractéristiques microbiennes, chimiques et physiques définies par les directives de l'OMS (ou aux normes nationales) relatives à la qualité de l'eau de boisson. Les indicateurs de résultats en santé peuvent alors être par exemple la prévalence des maladies hydriques, le taux de mortalité ou la morbidité due à ces maladies etc.

Dans le domaine de l'éducation, les inégalités de résultats sont mesurées à travers le niveau d'acquisition et la réussite scolaire. Ce sont par exemples les nombres de redoublement, d'échecs, ou d'abandons, les taux de réussite aux examens, les taux d'achèvement, l'espérance de vie scolaire, le taux d'alphabétisme.

Quelques-uns de ces indicateurs sont répertoriés dans le tableau ci-dessous.

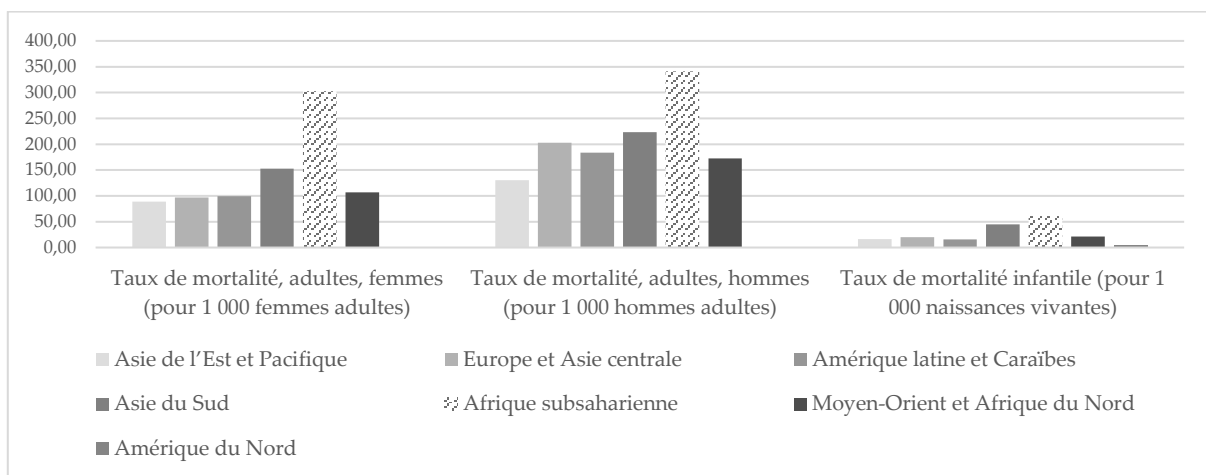
Tableau 2: Les indicateurs de résultats dans la satisfaction des besoins de base

Besoins de base	Indicateurs de résultats
<b>Santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Espérance de vie</li> <li>▪ Mortalité</li> <li>▪ Morbidité</li> </ul>
<b>Eau potable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prévalence des maladies hydriques</li> <li>▪ Charge de morbidité des maladies hydriques</li> </ul>

<b>Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taux d'alphabétisation</li> <li>▪ Taux de réussite scolaire</li> <li>▪ Taux d'achèvement</li> <li>▪ Espérance de vie scolaire</li> </ul>
------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Les inégalités de résultats dans les domaines de la santé et de l'éducation seront dans un premier temps identifiés entre différents groupe de pays, classifiés selon leur situation géographique et selon leur niveau de croissance (ou de revenu). Et dans un second temps, nous nous intéresserons aux inégalités existant entre les hommes de femmes, les adultes et les enfants, et selon le milieu de vie (urbain, rural).

### Les inégalités de résultats dans le domaine de la santé...

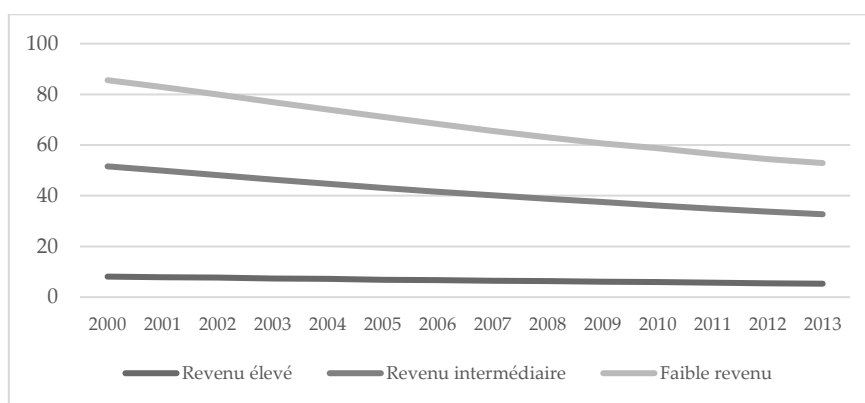


Source : Banque mondiale 2013

Graphique 3: Taux de mortalité par régions du monde (2013)

Les taux de mortalité les plus élevés se situent en Afrique subsaharienne pour toutes les catégories (hommes, femmes, enfants), suivi par l'Asie du Sud. Ces différences sont marquées par des écarts importants entre l'Afrique subsaharienne et le reste du monde. Cet écart est d'environ 50 avec l'Asie du Sud et de près de 200 avec la région Europe - Asie centrale, pour les femmes. Celles-ci enregistrent des taux de mortalité plus bas que ceux des hommes dans toutes les régions du monde avec des écarts plus ou moins importants comme nous pouvons le voir sur le graphique. Concernant la mortalité infantile, les écarts sont également importants entre l'Afrique subsaharienne et la région Europe Asie centrale (environ 40), ou l'Amérique du Nord (plus de 60).

Ces inégalités sont également observées entre les pays à revenu élevé et ceux aux revenus faibles (selon la classification de la Banque mondiale) notamment pour les taux de mortalité infantile.



Sources de données (Banque mondiale, 2014)

Graphique 4: Evolution du taux de mortalité infantile par groupe de revenu (2000-2013)

Entre 2000 et 2013, on peut noter sur le graphique ci-dessus une baisse continue du taux de mortalité infantile dans tous les groupes de revenus nationaux malgré des inégalités qui demeurent. Les taux de mortalité infantile sont ainsi plus élevés dans les PVD (revenu faible), que dans les pays développés (revenu élevé). Cet écart a baissé passant de plus de 70 points en 2000, à environ 47 points en 2013

Le rapport de l'OMS sur la santé dans le monde 1995, intitulé « réduire les écarts », mettait particulièrement en lumière les inégalités de santé entre les pays du Sud et les pays du Nord. Des calculs faits en 1993 montraient que l'écart de l'espérance de vie entre un habitant de l'un des pays les plus riches, et l'habitant de l'un des pays les plus pauvres pouvait être de plus de 30 ans. Ce rapport prévoyait également une variation de l'espérance de vie d'ici l'an 2000, les pays les plus riches enregistreraient une hausse qui pourrait aller jusqu'à 79 ans, tandis qu'elle baisserait dans les pays les plus pauvres jusqu'à 42 ans.

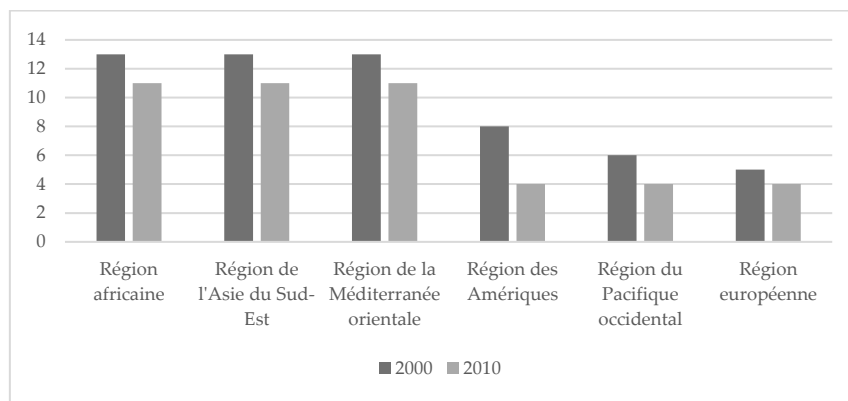
Le taux de mortalité maternelle est également révélateur des inégalités de santé entre les Etats. 99% des décès annuels de mères dans le monde sont issues des PVD. On note ainsi que les femmes afghanes ont un risque de mortalité maternelle de 1 sur 11 alors que pour une Irlandaise, ce risque n'est que de 1 sur 17 800. Le ratio de décès maternel (pour 100 000 naissances vivantes) était de 510 en 2013 en Afrique subsaharienne, et de 6 en Amérique du Nord (Données Banque Mondiale). Les PVD enregistrent également un nombre plus élevé de cas de décès dus aux maladies transmissibles telles que la tuberculose (99% des cas de décès causés par la tuberculose proviennent des PVD). Outre les écarts existant entre l'Afrique subsaharienne et le reste du monde, ou entre les PVD et les pays développés, il existe également des inégalités à l'intérieur des pays qui les compose. Des inégalités de santé sont également enregistrées à l'intérieur des pays développés ou en voie de développement. Aux Etats Unis, la population afro-américaine qui ne représente que 12% de la population totale, totalise plus de la moitié des nouveaux cas d'infection VIH. En Angleterre, on enregistre un écart de l'espérance de vie

d'environ 17 ans entre les habitants des quartiers de Tottenham Green (71 ans) et de Queen's Gate (88 ans).

### ... de l'eau potable...

La diarrhée est l'un des plus graves problèmes de santé publique directement lié à l'eau et à l'assainissement qui affecte plus particulièrement les enfants.

Selon les données de l'OMS (OMS, 2013), la proportion des décès liés à la diarrhée chez les enfants de moins de 5 ans est plus importante dans les pays à faible revenu malgré une baisse entre 2000 et 2010 de 2% dans toutes les groupes de revenus hormis dans le groupe de revenu élevé. Les écarts entre les deux extrêmes est très important, avec un écart de près de 11% en 2011. Ces disparités se retrouvent entre les différentes régions du monde, les régions africaine (constituée des pays d'Afrique subsaharienne) de l'Asie du Sud-Est et méditerranéenne orientale étant les plus affectées (13% en 2000). Il existait en 2010 un écart de près de 7 points entre ces régions et la région des Amériques.

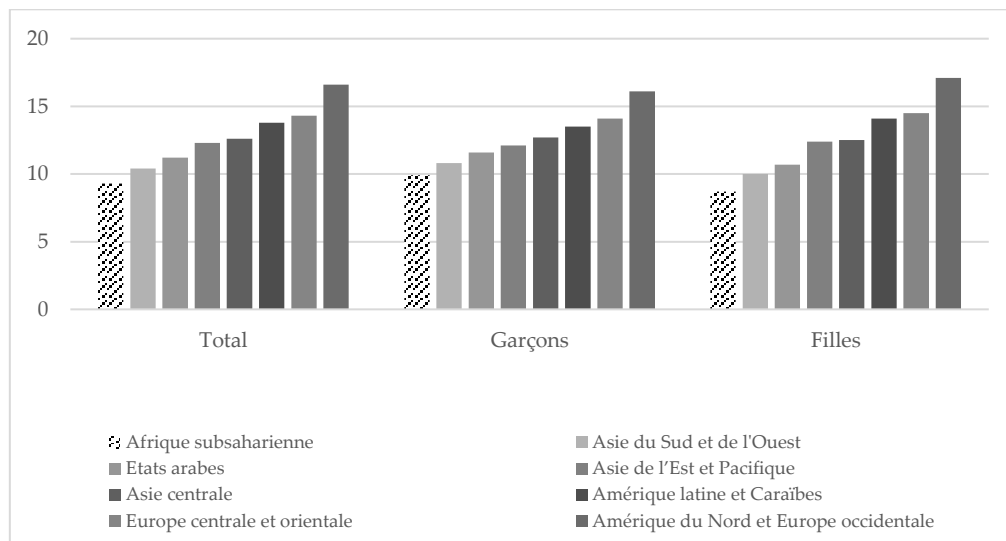


Source données: Statistiques sanitaires mondiales 2013 (OMS, 2013)

Graphique 5: Décès chez les enfants de moins de 5 ans liés à la diarrhée par région du monde (%)

### ... et de l'éducation

L'espérance de vie scolaire (qui est le nombre probable d'années dans l'enseignement formel, du primaire au supérieur) nous donne des indications sur les taux de réussite et les taux d'achèvement dans l'éducation. Le Rapport sur l'Education pour Tous 2013 publié par l'UNESCO indique des écarts de résultats dans l'éducation entre les trois différents groupes de pays classés selon leur niveau de croissance. Les PVD enregistrent les plus faibles espérances de vie scolaire, et les pays développés les plus élevées.



Sources de données : (Banque mondiale, 2014)

Graphique 6: Espérance de vie scolaire (2011) selon les régions du monde

Une inégalité que nous retrouvons également entre les différentes régions du monde (Cf. graphique ci-dessus), l'Afrique subsaharienne ayant la plus faible espérance de vie scolaire (9,3 années), suivie par l'Asie du Sud et de l'Ouest (10,4). La différence entre la plus faible espérance de vie scolaire et la plus élevée étant de 7 points. Il existe également un écart entre les hommes et les femmes. En Afrique subsaharienne, cet écart est de 1,2 point, les hommes ayant le plus élevé, tandis qu'en Amérique du Nord et Europe occidentale cet écart est de 1 point à l'avantage des femmes.

Ces inégalités sont également identifiées dans l'enseignement primaire, avec d'autres indicateurs tels que le redoublement et les abandons. Le nombre d'abandons est plus élevé en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, avec de grands écarts avec le reste du monde. Il est de 14601 entre l'Europe centrale – orientale et l'Asie du Sud, et de 11 486 cette région et l'Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 2014).

Dans les pays en développement, le taux d'alphabétisme des adultes (15 ans et plus) était en 2011 de 86% chez les hommes et 74% chez les femmes (UNESCO, 2013-2014). Et particulièrement en Afrique Subsaharienne, il a été constaté depuis 1990 une augmentation de 37% du nombre d'adultes analphabètes. Mais cette croissance est essentiellement liée à une croissance de la population. L'Asie du Sud et de l'Ouest et l'Afrique subsaharienne représentent ainsi près de 75% de la population mondiale des adultes analphabètes, les hommes n'en constituant que les un tiers. Ce rapport de l'UNESCO fait également le constat que la parité entre les sexes sera réalisé, à l'horizon 2015, seulement pour la moitié des 61 pays disposant de données. En Afrique subsaharienne, les pays d'Afrique de l'Ouest regroupent près de 44% des jeunes analphabètes de cette partie du monde.

Des inégalités sont également identifiables entre les zones rurales et les zones urbaines. Etre une fille, pauvre et habiter dans une zone rurale en Afrique subsaharienne pourraient ainsi constituer une triple peine selon les données présentées dans le rapport de l'UNESCO précédemment cité. En effet, si en Afrique subsaharienne près de 82% des garçons les plus riches des zones urbaines qui sont entrés à l'école en 2000 ont terminé leur cursus primaire, et 62% le premier cycle du cursus secondaire, ce ne fût pas le cas pour les filles pauvres des zones rurales. Seulement 49% d'entre elles sont entrées à l'école au cours de cette même année de référence, 25% sont allées au bout de leur cursus dans l'enseignement primaire et seules 11% ont achevés le premier cycle de l'enseignement secondaire. Une amélioration de ces chiffres a été notée en 2010 dans le premier groupe qui est passé de 82 à 87% des garçons riches des zones urbaines ayant achevé l'enseignement primaire, contrairement au groupe des filles pauvres des zones rurales où ce taux est passé de 25% à 23 %.

### Les inégalités d'accès....

Ces inégalités dans les résultats, sont le reflet ou la conséquence des inégalités dans l'accès aux structures, notamment aux centres de santé, points d'eau potable, écoles ou centres de formation. L'accès est conditionné par l'accessibilité géographique (disponibilité, proximité) et l'accessibilité financière (frais de consultation ou des interventions médicales, coût des médicaments, frais de scolarité, coût du matériel scolaire etc.).

Un certain nombre d'indicateurs nous permettent de mesurer l'accès à ces structures et de révéler les inégalités existantes. Nous en présentons quelques-uns dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3: Indicateurs d'accès dans la satisfaction des besoins de base

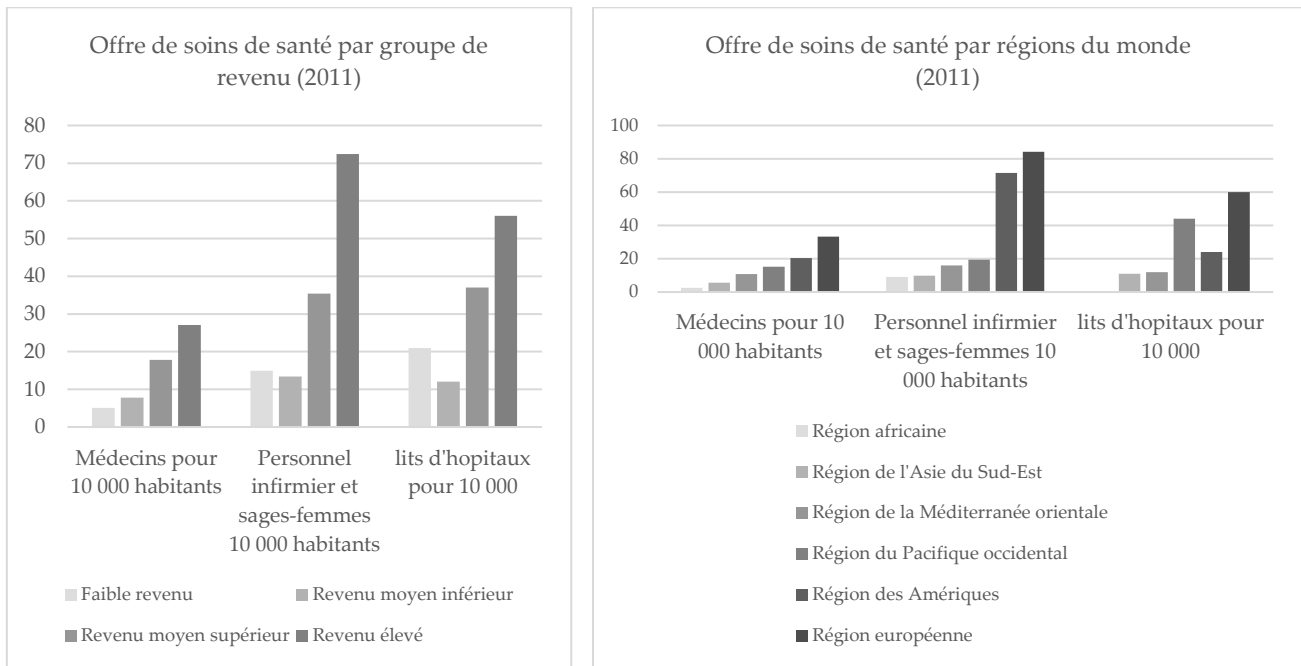
Besoins de base	Indicateurs d'accès aux structures et infrastructures
Santé	<p><b>Personnel de santé</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Naissances assistées par du personnel de santé qualifié (%)</li> <li>- Visite postnatale dans les 2 jours suivant la naissance (%)</li> <li>- Naissances assistées par du personnel de santé qualifié (%)</li> <li>- Médecins (pour 10 000 habitants)</li> <li>- Personnel infirmier et sages-femmes (pour 10 000 habitants)</li> <li>- Agents de santé communautaires (pour 10 000 habitants)</li> </ul> <p><b>Infrastructures et installations technologiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hôpitaux (pour 100 000 habitants)</li> <li>- Lits d'hôpitaux (pour 10 000 habitants)</li> </ul> <p><b>Médicaments essentiels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilité médiane d'une sélection de médicaments génériques dans les secteurs publics et privés (%)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ratio de prix médian d'une sélection de médicaments génériques dans les secteurs public et privé</li> </ul>
Eau potable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pourcentage de la population utilisant des sources d'eau de boisson améliorées</li> </ul>
Education	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de scolarisation</li> <li>- Nombre d'élèves inscrits</li> <li>- Nombre d'écoles et salles de classes</li> <li>- Taux d'alphabétisation</li> <li>- Ratio élèves/ enseignant</li> <li>- Ratio élèves/classe</li> <li>- Taux de couverture</li> </ul>

#### .... Dans le domaine de la santé...

En réaffirmant la santé comme un droit fondamental: « *La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale* », l'OMS identifie également quatre conditions principales permettant de maintenir cet état de complet bien être : la disponibilité, l'accessibilité, l'acceptabilité et la qualité des soins de santé. Quatre missions qui sont dévolues aux systèmes de santé. L'équité et la qualité (le meilleur niveau de santé réalisable), ont ainsi été identifiées par l'OMS dans son rapport 2000 comme le principal objectif à atteindre par les systèmes de santé. L'équité dans l'accès aux structures de santé peut être analysée à partir de l'offre, c'est à dire l'offre de soins (services de santé, médicaments, personnel soignant etc.), sa répartition géographique, et son accessibilité financière. Mais également la demande qui conduit à identifier les besoins de santé afin d'apporter les réponses les plus adéquates possibles.

Le graphique ci-dessous nous permet de mesurer les inégalités dans l'offre de soins dans le monde :



Source de données : (Banque mondiale, 2014)

Graphique 7: Offre de soins de santé par groupe de revenus et par régions du monde (2011)

Les ratios personnel de santé/ habitants infrastructures de santé/ habitants semblent également liés au niveau de revenu du pays ou à la partie du monde où il se situe. On pourrait ainsi noter des écarts particulièrement importants pour le nombre de personnel infirmier et sages-femmes pour 10 000 habitants entre les pays à faible revenu, et ceux à revenu élevé (57,5), alors que cet écart est seulement de 21,1 pour le nombre de médecins. Mais l'offre de soins la plus faible se retrouve dans les pays à revenu intermédiaire inférieur 7,8 pour les médecins, 13,4 pour le personnel infirmier et sages-femmes, et 12 pour les lits d'hôpitaux. La région africaine (définie par l'OMS) a également la disponibilité des services de santé la plus faible en termes de médecins et de personnel infirmier-sages-femmes. Si les données pour les lits d'hôpitaux sont indisponibles, nous disposons néanmoins du nombre d'hôpitaux pour 10 000 habitants qui est de 0,9 pour la région africaine.

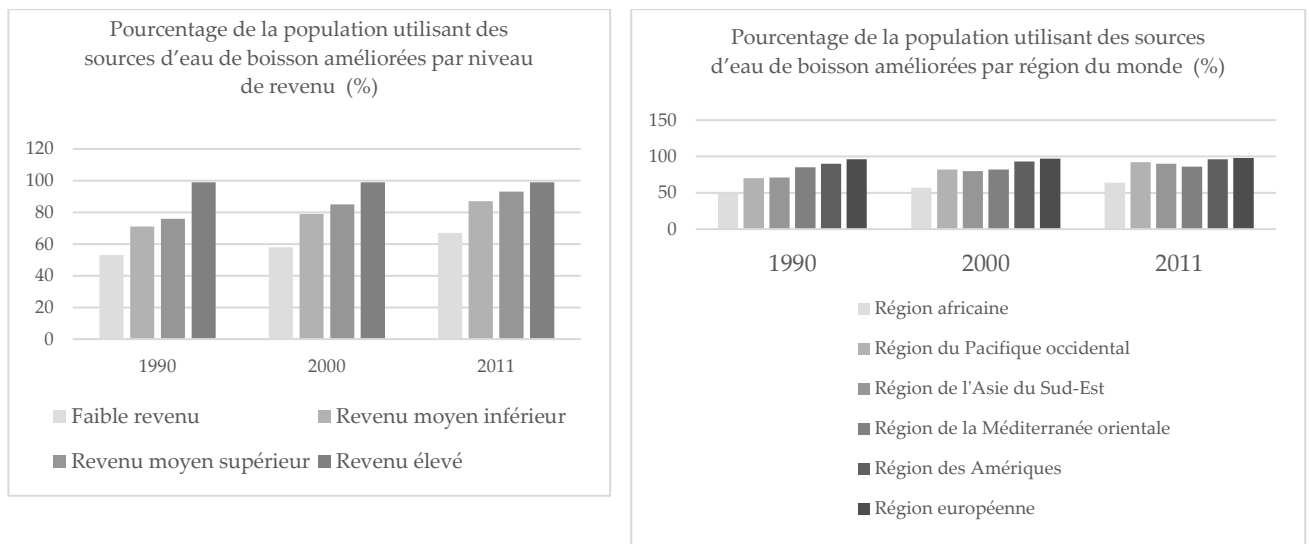
Les inégalités dans l'accès aux services de santé à l'intérieur des pays sont particulièrement subies par les personnes en situation de précarité et les habitants des zones rurales. Les systèmes de santé éprouvent toujours des difficultés pour atteindre les habitants pauvres des zones rurales et urbaines. Une enquête menée au Burkina Faso sur l'accès aux services de santé montre ainsi que « les ménages du quintile de revenu le plus élevé et les personnes vivant en milieu urbain sont plus nombreux à avoir eu recours aux services d'un professionnel de santé public ou privé pendant leur épisode de maladie » tandis que « deux semaines après le début de la maladie, à peine 30% des malades provenant des ménages les plus pauvres ont consulté dans une formation sanitaire publique » (HADDAD, et al., 2004).



Cette même enquête montre également que si la moitié des hommes se sont rendus dans un centre de santé environ les deux premières semaines de l'épisode de maladie, moins d'un tiers des femmes l'ont fait.

### ... de l'eau potable...

Selon la définition proposée par l'OMS et l'UNICEF, L'accès à l'eau potable, ou source d'eau améliorée, est indiqué par la proportion de la population qui utilise ces différents types d'approvisionnement en eau : raccordement à domicile ; bornes-fontaines publiques ; trous de sondage ; forage ou pompe, puits protégés ; sources protégées ; eau de pluie. L'accès à l'eau potable est donc lié à l'utilisation par la population d'un équipement d'approvisionnement en eau reconnu adéquat. Celui-ci souffre cependant d'une répartition inéquitable dans les PVD. De grandes disparités sont en effet observées entre ces pays et les pays développés, mais également entre les territoires d'un même pays et au sein d'une même population. Des inégalités encore plus grandes sont observées dans le domaine de l'accès à l'eau entre le milieu rural et le milieu urbain. Le milieu urbain, bénéficiant de manière générale de l'eau courante.



Source de données : (Banque mondiale, 2014)

Graphique 8: Pourcentage de la population utilisant des sources d'eau de boisson améliorées par niveau de revenu et par région du monde (%)

Le Rapport 2013 de l'OMS sur les progrès en matière d'eau potable et d'assainissement révèle que 11% de la population mondiale (ce qui représente environ 768 millions d'individus) n'a pas accès à de l'eau potable malgré des progrès constatés. En effet, entre 1990 et 2011, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable a baissé de 12 points. Les pays pauvres sont parmi les pays du monde où l'accès à l'eau potable est la plus faible mais il existe cependant de grandes disparités entre eux.

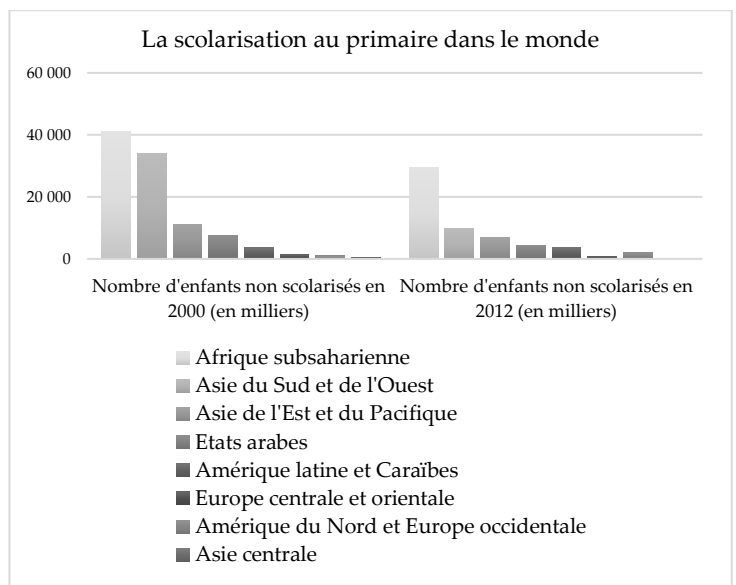
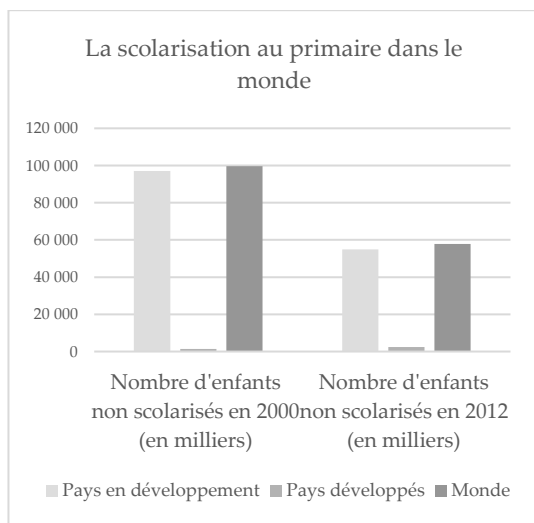
Les pays d'Asie de l'Est ont vu le pourcentage des personnes n'ayant pas accès à l'eau potable passer de 32% en 1990, à 8% en 2011, soit environ 273 millions de personnes qui ont vu leur accès à l'eau s'améliorer. Bien que dans une moindre mesure, l'Afrique subsaharienne a également vu une baisse du nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable, passant de 51% en 1990 à 37% en 2011. Mais

cette avancée cache cependant un accroissement de la population n'ayant pas accès à l'eau potable due à un accroissement de la population. Ce sont en effet 327 millions de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable en 2011, contre 264 millions en 1990. Cette région du monde abrite également de grandes disparités, notamment entre les zones urbaines et les zones rurales.

En nous référant au critère de l'accessibilité, les statistiques de l'OMS nous révèlent que les PEM couvrent seulement 61% de la population en Afrique subsaharienne. Dans cette même région du monde, 96% de la population urbaine utilise effectivement des PEM en 2010 contre 81% de la population rurale.

### ... et de l'éducation.

Il est constaté une amélioration générale de l'accès à l'éducation dans le monde. Entre 2000 et 2012, le taux d'élèves scolarisés au primaire est passé de 84 à 89%, et au secondaire de 59% à 73%. Le nombre d'enfants non scolarisés est ainsi passé de 99,7 millions à 57,8 millions (Rapport 2014 de l'éducation pour tous, UNESCO). Mais comme pour les autres services sociaux de base précédemment cités, cette amélioration cache de grandes inégalités persistantes entre régions du monde et entre pays.



Sources de données : (Banque mondiale, 2014)

Graphique 9: La scolarisation au primaire dans le monde (200 - 2012)

Sur les 57,8 millions d'enfants non scolarisés au primaire dans le monde, 55 millions vivent dans les PVD, et en particulier en Afrique subsaharienne qui compte 30 millions d'enfants non scolarisés.

Les mêmes disparités sont observées dans l'enseignement secondaire où on observe de plus grandes inégalités. Ce sont 100% des jeunes qui sont scolarisés au secondaire dans les pays développés, contre 41% en Afrique subsaharienne (malgré une croissance de 15 points du TBS au secondaire).

Cette hausse des taux de scolarisation, qui demeure encore faible dans certaines régions du monde, révèle un accès encore difficile à l'éducation de base et peut également cacher une mauvaise qualité de l'enseignement. Dans les pays développés, on comptait 15 élèves par enseignant en 2000, tandis que dans les PVD on compte en moyenne 29 élèves pour 1 enseignant. Cet écart est encore plus important entre l'Afrique subsaharienne et l'Amérique du Nord, il était de 28 points en 2000. Des améliorations importantes n'ont cependant pas été constatées entre 2000 et 2012 dans les régions où le rapport élèves/enseignant était le plus élevé. L'Afrique subsaharienne n'a baissé ce ratio que de seulement 1 point. Cela n'est qu'un des éléments révélateur des conditions de scolarisation rendant l'accès à l'école difficile. Dans de nombreux pays pauvres, les écoles sont bâties en hâte, en particulier dans le secondaire, et les élèves s'entassent dans des classes tenues par des enseignants manquant de formation.

A l'intérieur des pays, la scolarisation est aussi très inégale entre les deux milieux de résidence (rural et urbain), et entre les sexes. Le taux de scolarisation est en effet plus faible chez les femmes que chez les hommes, et plus faible en milieu rural qu'en milieu urbain.

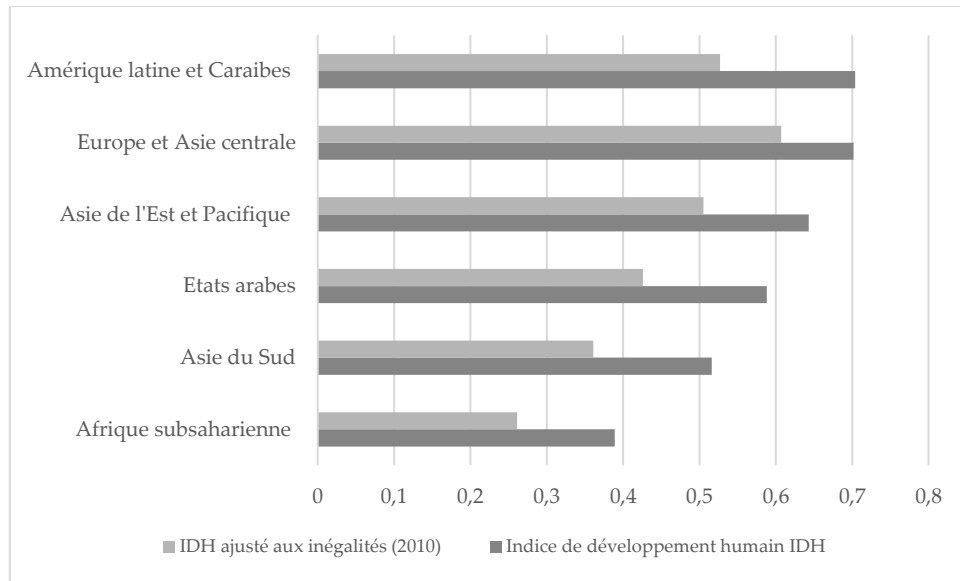
Outre ces indicateurs par domaine, des indicateurs composites permettent également de mesurer les inégalités de résultats de ces différents besoins de base. Ce sont notamment ceux proposés par le PNUD et dont les données sont présentées dans le Rapport sur le Développement dans le monde (PNUD, 2010):

- **L'Indice de Développement Humain (IDH)** : trois dimensions et quatre indicateurs qui sont l'espérance de vie à la naissance, la durée de scolarisation, la durée attendue de scolarisation et le revenu national brut par habitants ;
- **L'Indice de Développement Humain ajusté aux Inégalités (IDHI)** : cet indice se propose de mesurer les inégalités d'espérance de vie, d'éducation et de revenu existant entre les individus d'un même pays, ce que ne pouvait faire l'IDH qui n'est qu'une moyenne. Plus l'IDHI est proche de la valeur de l'IDH, et moindre sont les inégalités. « *La différence entre IDH et IDHI correspond au « déficit » de développement humain potentiel dû à l'inégalité.* » (PNUD, 2010)
- **L'Indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM)** : comporte trois dimensions comme l'IDH exprimés par 10 indicateurs (nutrition, mortalité infantile, années de scolarité, enfants inscrits, combustible de cuisine, toilettes, eau, électricité, sol, biens).

D'autres indicateurs encore peu utilisés permettent également de mesurer l'accès au SSB comme le Degré de Satisfaction des Besoins Essentiels (DSBE) (PNUD, INS Niger, 2007).

Le graphique ci-dessous nous permet de mettre en exergue les déficits d'inégalités mesurés dans différentes régions du monde. C'est donc sans surprise, au vu des données précédemment présentées, que nous faisons le constat des grandes inégalités existant en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud Est.

Plus généralement, ce sont les pays présentant les IDH les plus faibles qui abritent les plus grandes inégalités « *L'inégalité monétaire et l'inégalité non monétaire sont toutes deux généralement plus importantes dans les pays à faible IDH* ».



Sources de données : RDH 2010 (PNUD, 2010)

Graphique 10: L'indice de Développement Humain dans les différentes régions du Monde

Ces inégalités mesurées par l'IDH ajusté aux inégalités reflètent les disparités entre le niveau de revenu, l'accès à l'éducation et à la santé, « *L'inégalité monétaire et l'inégalité non monétaire sont toutes deux généralement plus importantes dans les pays à faible IDH.* » p. 104, les déficits étant plus importants, dans un, deux ou trois de ses dimensions. Les populations d'Afrique subsaharienne accusent ainsi des inégalités importantes dans les trois dimensions de l'IDH ; viennent ensuite l'Asie du Sud (une forte inégalité pour la santé (41%) et l'éducation (31%) puis les États arabes (une répartition de l'éducation très inégale).

La méthodologie utilisée pour la mesure de ces inégalités à travers la mesure de l'état de santé, du recours aux soins, de la situation sociale et le choix des indicateurs d'inégalités, est d'autant plus importante qu'elle contribuera à la définition de politiques de réduction des inégalités (GIRARD, et al., 2010).

## Chapitre 2 : Coopération internationale et réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base dans les pays du Sud

### Pourquoi réduire les inégalités ?

La réponse à cette question semble évidente. Mais certaines évidences pourraient occulter des aspects qui sont le fondement de la lutte contre les inégalités. Il faut réduire les inégalités parce que certaines sont inacceptables. Certes les inégalités de revenus peuvent être injustes, surtout pour un même niveau de formation ou de travail réalisé. Mais ces inégalités sont encore plus inacceptables quand elles privent ou limitent la satisfaction des besoins fondamentaux. Ainsi en est-il des inégalités liées au genre, au lieu de vie, aux origines etc. Cette double peine (un revenu faible pouvant conduire à un accès aux services sociaux de base limité) peut alors devenir le point de départ d'un cercle vicieux dans lequel certains groupes de population sont les plus vulnérables aux maladies et n'ont pas le niveau d'éducation nécessaire pouvant contribuer à l'amélioration de leur niveau de vie et de celui de leurs enfants. Les enfants de ce groupe sont alors les plus susceptibles de constituer le groupe vulnérable de demain. *« L'inégalité des chances se transmet elle aussi de génération en génération. Les enfants des milieux pauvres et défavorisés ont relativement moins de chances de réussir, que ce soit sur le plan de l'instruction, de la santé ou sur le plan du revenu et du statut social. Et cela commence tôt. »* (Banque mondiale, 2006).

### Comment réduire les inégalités ?

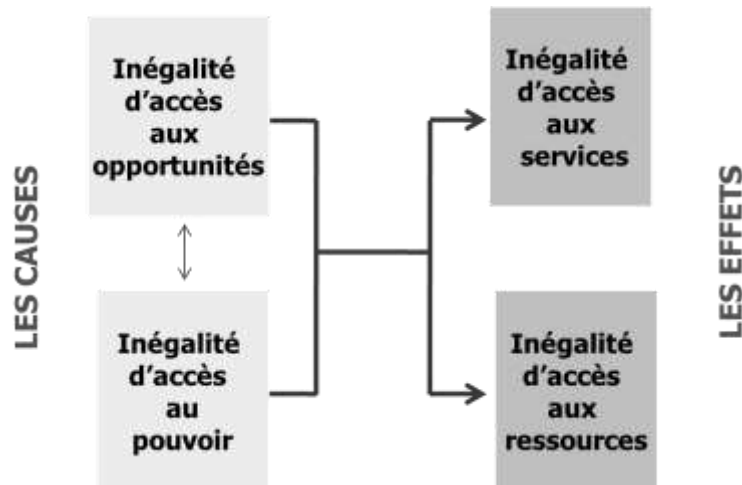
Les instruments de réduction des inégalités devraient être spécifiques, distincts de ceux ayant pour objectif la lutte contre la pauvreté, car même si certains moyens de lutte contre la pauvreté peuvent contribuer à réduire les inégalités, d'autres peuvent les renforcer.

Ces instruments devraient donc avoir pour objectifs spécifiques de réduire les inégalités, et devraient également être capables de briser les « chaînes des inégalités structurelles » qui sont le reflet des interactions existant entre elles. Par exemple, le constat est fait que les inégalités de revenus sont à l'origine des inégalités sociales, des inégalités d'accès aux services sociaux de base.

Il pourrait ainsi s'avérer nécessaire de prendre en compte les interactions existant entre les différentes formes d'inégalités, et notamment la chaîne causale afin de mieux mesurer leur impact, et pour des actions plus efficaces.

### Un instrument de réduction des inégalités devrait-il agir sur les causes ou sur les effets ?

A partir du schéma ci-dessous décrivant les liens de cause à effet entre différentes formes d'inégalités, il s'agirait de savoir si un instrument ayant pour objectif la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base devrait en priorité s'attaquer aux inégalités d'accès au pouvoir ou aux inégalités d'accès aux opportunités.



Source : Cours « Politique publique concertée de réduction de la pauvreté et des inégalités », Christophe MESTRE, CIEDEL

Figure 3: Causes et effets des inégalités

La réponse apportée à cette question dans l'ouvrage méthodologique : *Réduire les inégalités par les politiques publiques locales* (MESTRE, et al., 2009) est celle de prendre en compte l'ensemble des inégalités, Pour réduire les inégalités d'accès aux services sociaux de base, il faudrait donc prendre en compte les inégalités d'accès aux structures et infrastructures en termes de disponibilités, mais également d'accessibilité géographique et financière. Les inégalités de résultats pouvant avoir d'autres causes que celle de l'inégalité d'accès, il faudrait également en comprendre les causes afin d'y apporter une réponse adéquate.

Ces instruments doivent également être adaptés au contexte spécifique des territoires du Sud, et en particulier à ceux de l'Afrique subsaharienne. Ils se matérialisent à travers des actions ayant pour objectif une meilleure redistribution des revenus et des biens et des services. C'est ainsi qu'un certain nombre de projets ayant explicitement ou implicitement pour objectifs la réduction des inégalités, sont mis en œuvre pour améliorer l'accès aux services sociaux de base. Cependant, la lutte contre les inégalités, par ses enjeux et ses implications, trouve sa place sur le terrain politique. Elle nécessite la mise en œuvre d'une politique publique, notamment des politiques redistributives, qui par les résultats obtenus permettrait la paix, la cohésion et le bien-être social dont les pouvoirs publics sont les garants.

Mais l'accroissement des inégalités en Afrique subsaharienne a été accompagné par « *une forte implication des agences d'aide* » (WINTER, et al., 2001). La réduction des inégalités est ainsi devenue l'un des principaux axes d'intervention de l'aide internationale. Cet engagement a été confirmé et renforcé par les OMD qui ont contribué à inscrire les services sociaux de base dans l'agenda international.

## 2.1 L'aide internationale et le développement des pays du Sud

Depuis l'obtention de leurs indépendances, le développement des pays du Sud est intimement lié aux économies du Nord. Il semble en effet convenu que les pays du Sud ne peuvent se développer sans l'aide des pays du Nord. La réduction des inégalités, qui va de pair avec la lutte contre la pauvreté, est alors perçue comme l'un des résultats attendus de la croissance et du développement de ces pays qui demeurent les objectifs prioritaires à atteindre.

Les différentes théories en économie du développement, en apportant un éclairage sur le fonctionnement des économies du Sud, et en proposant des moyens pour les conduire sur le chemin de la croissance et du développement, avançaient également l'idée que ces pays devraient être accompagnés dans ce processus. Cet accompagnement, qui est communément appelé aide ou coopération, peut prendre différentes formes, est sujette à différentes appellations et se fixe plusieurs objectifs. Selon la définition proposée par le dictionnaire, l'aide est l'« *action d'aider quelqu'un, de lui donner une assistance momentanée ; appui, soutien* ». Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE propose une définition de l'Aide Publique au Développement (APD) formulée pour la première fois en 1969 et affinée en 1972. Elle est la principale référence pour pratiquement tous les travaux menés sur l'aide :

« L'APD est constituée par tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la Liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :

*Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;*

*Chaque opération doit en outre :*

a) *avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et*

b) *être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (sur la base d'un taux d'actualisation de 10 pour cent). »* (OCDE, 2014)

Cette aide accordée par les organismes publics aux PVD constitue une part importante de l'appui qu'ils reçoivent pour leur développement. Mais l'idée qu'un pays ne puisse se développer sans l'aide extérieure ne s'est pas naturellement imposée. Elle est née aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, notamment dans les années 50. La réussite du plan Marshall (*European Recovery Program*) de 1947 à 1952, et de celui du plan de développement de l'Inde démarré en 1958 sous l'égide de la Banque mondiale, ont été des arguments convaincants pour un élargissement des bénéficiaires de l'aide internationale et un accroissement de son volume, en particulier dans les PVD.

Le plan Marshall en particulier, aura certainement influencé les relations entre les Etats qui étaient avant tout commerciales ou financières, et aura conduit à semer l'idée que l'aide extérieure peut avoir comme objectif le développement. Cependant les résultats escomptés n'ont pas toujours été au rendez-vous, notamment en Afrique subsaharienne où de nombreux « plan Marshall » ont pu être mis en œuvre. Ces échecs successifs et les critiques qu'elles ont suscité ont conduit à une réflexion sur la l'aide publique au développement, ses méthodes et les objectifs qu'elle se fixe. C'est ainsi que la lutte contre la pauvreté est progressivement devenue la motivation principale de l'action des acteurs de l'aide internationale, à la suite des organismes humanitaires. Et une exigence s'est particulièrement imposée, celle de l'efficacité de l'aide. Pour aborder la question de l'efficacité de l'aide, des contraintes qu'elle impose et des objectifs qu'elle se fixe, il est primordial de contextualiser la question de l'aide dans les PVD, et en particulier en Afrique subsaharienne. Elle se trouve ainsi liée à l'histoire de ces territoires qui furent des colonies des pays industrialisés.

Les PVD sont parmi les pays enregistrant les plus grandes insuffisances dans la satisfaction des besoins de base. Ces insuffisances ont été renforcées par les PAS qui, au travers de ces diverses mesures, en particulier celles concernant la réduction des dépenses publiques et la privatisation, ont conduit à suppression de nombreuses prestations sociales.

### 2.1.1 Les premiers pas de l'Aide Internationale

L'histoire de la coopération entre les pays développés et les PVD est intimement liée à celle des relations entre les anciens pays colonisés et leurs colonisateurs. La part importante de l'aide accordée par les anciens pays colonisateurs à leurs anciennes colonies dans le volume de l'APD l'illustre bien.

Mais l'histoire de l'Aide publique au Développement commencera véritablement aux lendemains de la seconde guerre mondiale avec la mise en œuvre du **plan Marshall**. Il aura été le point de départ de l'« l'aide extérieure », « l'aide au développement » ou la « coopération au développement », selon les différentes appellations qui seront données à l'aide qu'un Etat accordera à un autre. Avec le plan Marshall, l'aide internationale fait alors son entrée dans la théorie économique. Un concept novateur pour l'époque car pour la première fois, un Etat apportait un appui à d'autres Etats, la majorité de l'aide



accordée étant gratuite. Nous trouverons également dans le plan Marshall, les bases des plans de développement tels que nous les connaissons aujourd'hui. Et le succès qui couronnera ce plan y a été pour beaucoup dans le fait qu'elle devint une référence. Et la tentation fût alors grande pour les pays occidentaux, qui bénéficièrent de l'aide des Etats Unis pour leur reconstruction, de répliquer le plan Marshall dans leurs anciennes colonies.

**La seconde guerre mondiale** aura été à l'origine un changement radical des relations des Etats Unis avec le reste du monde car elle manquera une rupture avec l'isolationnisme qu'elle aura pratiqué jusqu'en 1942, date de son entrée dans la guerre. Comme fondement de cette politique, la *doctrine Monroe* hostile à toute tentative colonisatrice de l'Europe et toute éventuelle intrusion dans la politique américaine, les Etats Unis s'interdisaient également toute intervention en Europe (discours du président James Monroe au congrès le 2 décembre 1823). Cette non-intervention en Europe impliquant également une non-intervention sur les autres territoires du monde qui étaient colonisés par des pays européens. Mais l'attaque de Pearl Harbor le 7 décembre 1941 aura fait entrer les Etats Unis dans la guerre et marqué son retour dans les affaires du monde.

**Désormais ouverts au monde**, les Etats Unis **aux lendemains de la guerre**, proposent un programme d'aide bilatérale présenté par le président Truman en 1949. L'un des maîtres mots de ce programme est l'assistance technique (une assistance financière massive n'étant pas nécessaire). Les Etats Unis entendaient ainsi mettre à la disposition du reste du monde ses progrès techniques et industriels qui pourraient contribuer de façon efficace à l'éradication de la pauvreté dans le monde. C'est le « *mirage technologique* » en vogue aux lendemains de la deuxième guerre mondiale. Mais bien avant, le 5 juin 1947, le général George Catlett Marshall, secrétaire d'Etat du gouvernement du président Truman, présentait dans son discours à l'université d'Harvard un plan pour la reconstruction de l'Europe, car les Etats Unis ne sont « *contre aucune doctrine ni aucun pays, mais contre la faim, la pauvreté, le désespoir et le chaos* ». Dès 1947 seize pays (les premiers étant la Grèce et la Turquie), réunis au sein de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), pourront ainsi bénéficier d'une aide dont 85% sous forme de dons, et 15% sous forme de prêts à long terme. Ils seront rejoints par l'Allemagne de l'Ouest en 1949. Les résultats obtenus, au-delà de ce qu'on pourrait lui reprocher, comme celui d'avoir renforcé la scission de l'Europe, auront permis de relancer les investissements et la consommation et conduit les pays de l'OECE sur le chemin de la croissance.

Le plan Marshall, alors reflet de la politique d'aide extérieure des Etats Unis, aura contribué à changer les relations des pays industrialisés, et notamment de la France, vis-à-vis de ses colonies.

**De manière plus directe dans la lutte contre la pauvreté**, la politique d'aide extérieure américaine aura inventé l'aide alimentaire, encore absente du paysage économique ou politique. C'est en 1954 avec

l'adoption de la loi publique 480 que les Etats Unis pourront alimenter les pays amis avec ses excédents agricoles (ce qui maintient les revenus des fermiers américains) à prix très faibles. 7 ans plus tard (en 1961) sera créé le PAM (Programme Alimentaire Mondial) qui pourra apporter une « aide alimentaire ». Nous sommes là bien loin des réponses que la France apportait à leurs colonies qui faisaient face à de multiples crises alimentaires.

Une part importante de l'aide américaine (environ 70%) était destinée au « program assistance » qui présente des similitudes avec les programmes d'ajustement structurels mis en œuvre par les institutions internationales dans les années 80-90. Ce choix d'intervention, qui marque une préférence pour les programmes plutôt que pour les projets, leur permettait d'influer sur les politiques de ces territoires. C'est ainsi qu'en 1963 au Brésil, une aide de 400 millions de dollars était liée à la réalisation de certains progrès en matière de fiscalité, de discipline budgétaire et de politique monétaire (GABAS, 1988).

### 2.1.2 Quelques théories de l'aide internationale

La définition et la mise en œuvre d'une véritable politique d'aide internationale dans les PVD n'avait dans ses premiers instants qu'un objectif, celui de la croissance. La croissance était alors considérée comme la condition sine qua non pour l'amélioration des conditions de vie des populations du Sud. Ainsi, la formulation des théories du développement, s'accompagna également et progressivement d'une théorisation de l'aide internationale.

Les premières tentatives sont principalement anglo-saxonnes et ont eu une grande influence sur les politiques d'aide qui furent menées. Elles s'inscrivent tout naturellement dans les théories du développement que nous avons pu évoquer dans le premier chapitre de cette première partie. Les premières remontent aux années 50, dans une période de grande euphorie suscitée par le succès rencontré par le plan Marshall.

**Le Big-Push ou « impulsion massive »: donner plus pour plus de résultats.** Cette théorie développée par Rosentein-Rodan et Arthur Lewis est liée à la théorie des étapes de la croissance de Rostow. Elle fût pendant longtemps la pensée dominante et soutenait que l'efficacité de l'aide est liée à son volume et qu'il faut donner plus afin de compenser l'épargne insuffisante des PVD. La politique internationale qui devait être appliquée était alors celle d'une aide massive dans tous les secteurs de l'économie afin de conduire à une croissance économique simultanée. La mise en œuvre d'un telle politique de l'aide permettrait aux économies sous développées d'éviter les différentes étapes de la croissance par lesquelles sont passées les pays industrialisés. Cette théorie du « Big Push » fût également défendue par les théoriciens du changement structurel. Arthur Lewis propose que les différents secteurs de l'économie, tels que définis dans la théorie du dualisme des économies sous développées, puissent simultanément connaître une croissance. Le secteur traditionnel, rural et agricole, qui dispose d'une

main d'œuvre abondante, et le second secteur moderne, urbain et industrialisé qui a besoin de la main d'œuvre dont dispose le secteur traditionnel pour développer ses industries, pouvaient connaître une croissance élevée au même moment. Au cœur de cette théorie de l'impulsion massive, se trouve l'industrialisation généralisée pour atteindre une « croissance équilibrée », nécessaire et suffisante pour qu'il y ait une demande suffisante pour l'offre disponible. Et comme maître d'œuvre l'Etat qui veillerait à une bonne répartition des investissements.

**Harrod et Domar** soutenant également cette politique, défendaient l'idée que, devant l'épargne insuffisante des économies des PVD, une aide extérieure s'avère nécessaire car elle contribuerait à accroître les investissements qui conduiraient ces économies sur le chemin de la croissance. Il est ainsi possible de mesurer le montant d'épargne étrangère nécessaire pour atteindre un taux d'investissement compatible avec le taux de croissance désiré.

Mais les limites de cette théorie seront relevées, notamment par Ragnar Nurske qui pourtant propose également une intervention importante de l'aide étrangère afin de rompre les cercles vicieux de la pauvreté qui caractérisent les économies des PVD. Il critique notamment le « forçage » de l'économie par les aides massives par, d'une part le risque d'un détournement de l'utilisation de cette aide vers la consommation, plutôt que vers la production. Et d'autre part de rendre encore plus difficile la mobilisation de l'épargne intérieure. Une autre critique viendra cette fois-ci d'**Albert Hirschman** qui montre son scepticisme à voir une économie s'industrialiser du jour au lendemain sans une capacité de gestion de ses industries et avec une population, qui constitue une main d'œuvre potentielle, non qualifiée. La capacité d'absorption des PVD qu'il juge limitée, à l'inverse de Nurske qui la juge illimitée à cause de l'imitation des modes de consommation élevée<sup>7</sup>, ne leur permet pas de mettre en œuvre un nombre illimité de projets au seul titre qu'ils sont rentables. A l'inverse, il développe la théorie de la « croissance déséquilibrée ». Il propose un choix des projets dans un contexte de ressources rares, car la croissance ne doit pas être proportionnée et les ressources également réparties. Bien au contraire, par « effets d'entraînements, le développement des industries fournissant des » outputs », entraînera celles des industries leur fournissant les « inputs ». Cette théorie s'inscrit dans la suite de celle développée par François Perroux au cours des années 50. Il préconisait alors le développement par l'Etat de pôles de croissances, constituées d'une ou plusieurs entreprises ou secteurs, à partir desquels, par « effets d'entraînement », la croissance se propagerait à l'ensemble de l'économie. Il aura fortement influencé la politique d'aide menée au Niger et en Algérie dans les années 70.

**L'effort propre ou « Self help »** : cette autre théorie autour de l'aide fût développée dès 1957 par Rostow et Max F. Millikan. Elle démontrait la nécessité d'une croissance « **auto-entretenu**e » ou « Self-

---

<sup>7</sup> Effet de démonstration, concept formulé par l'économiste James Stemble Duesenberry (1949)

sustaining » et fût au cœur de la politique d'aide des Etats Unis dans les années 60. Cette théorie pourrait être résumée par l'expression « s'aider soi-même avant d'être aidée », ou « s'aider soi-même pour être aidée ». Il revient donc aux PVD, bénéficiaires de l'aide internationale, de « *fournir la plus grande partie du capital, le savoir-faire et la volonté de progresser* »<sup>8</sup> sans laquelle l'aide octroyée ne saurait être efficace. Plus qu'une suggestion, ce préalable devient la condition sine qua non pour bénéficier de l'aide des Etats Unis. La difficulté de cette condition préalable est celle de pouvoir mesurer cet « effort propre ».

Cette approche se retrouve également dans la politique française d'aide. Comme nous le révèle le rapport Jeanneney (1963), les populations étaient invitées à travailler davantage et à accroître les investissements avec le surplus de travail, sous l'autorité de l'Etat. Cette approche aura permis d'estimer les besoins en ressources extérieur à travers le calcul des doubles déficits entre exportations-importations et épargne-investissement proposé par le modèle de Chenery-Strout (CHENERY, et al., 1966). Ce modèle a cependant été remis en question car jugé incompatible avec un volume élevé d'aide, tel que préconisé par les théoriciens du « Big-Push. Parmi les critiques formulées au sujet de cette théorie, nous pourrions citer celles de Keith Griffin et de Jean Luc Enos. Ils affirment que le recours à des apports extérieurs aura pour conséquence une limitation de l'épargne locale et un accroissement de la consommation. Un pays aura en effet intérêt à emprunter autant que possible tant que le coût de l'aide est inférieur à l'accroissement marginal du capital, l'emprunt se substituant par là même à l'épargne locale. Celle-ci se limitera alors à la différence entre le montant de l'investissement souhaité et celle de l'aide extérieure disponible (GRIFFIN, et al., 1970). L'aide extérieure aurait ainsi un impact négatif sur la croissance économique.

Les théoriciens de la dépendance, s'inspirant également de la théorie marxiste, remettent en question l'efficacité de l'aide dans le développement des PVD. Une mauvaise allocation de l'aide extérieure entretiendrait une relation de dépendance des pays aidés vis-à-vis de l'occident et irait par là même à l'encontre du principe d'une « croissance auto-entretenu ». D'autres effets pervers de l'aide aux PVD ont été identifiés par différents économistes à partir notamment du *paradoxe des transferts* de Léontieff énoncé en 1936. La logique qui voudrait qu'un transfert financier en n'étant assorti d'aucune contrainte liée à un remboursement, ne devrait être que favorable à l'économie du pays bénéficiaire, a été remise en question.

Jean Claude Berthelemy (BERTHELEMY, 1987) a ainsi relevé le fait que le transfert de capitaux est plus profitable au transféreur qu'au bénéficiaire car cela améliore les termes de l'échange dans le cadre du commerce international du pays transféreur avec le pays bénéficiaire. Il s'inscrit ainsi dans la suite de la théorie de la croissance appauvrissante conséquence d'une détérioration des termes de l'échange dû

---

<sup>8</sup> Foreign Aid Message du président Johnson (1<sup>er</sup> février 1966) cité in (GABAS, 1988)

à l'afflux des capitaux (BHAGWATI, 1958). Plus récemment, les travaux empiriques menés par Yano et Nugent dans le cadre du transfert de capitaux sans contrepartie vers des pays européens, sur un échantillon de 44 pays, que l'aide ou les transferts reçus de l'Europe, a un effet positif sur la croissance économique de 24 de ces pays, contre un effet négatif sur les 20 autres (YANO, et al., 1999). L'impact des aides sur ces économies est donc fonction des caractéristiques inhérentes à ces économies, comme par exemple leur politique économique (BURNSIDE, et al., 2000).

Les propositions de **l'école libérale** pour lutter contre la pauvreté et pour réduire les inégalités pourrait être présenté à partir de la pensée de deux théoriciens : Friedrich Hayek et John Rawls.

**John Rawls**, bien que défendant le libéralisme économique, ne s'inscrit pas dans la totalité de l'analyse de Hayek. Il défend plutôt un libéralisme social et propose que les effets d'une liberté sur le marché puissent être corrigés par « *une action préventive ou redistributive de l'Etat* » (SALAMA, et al., 1994). Il nous propose dans « théorie de la justice » deux principes permettant de savoir si « *un résultat est [...] équitable, quel qu'en soit le contenu* » (RAWLS, 1987).

- Le principe de liberté dans lequel Rawls définit un ensemble de « libertés de base » auxquels chaque individu a droit. Ces libertés de base sont la liberté d'expression, de réunion et de conscience, les droits politiques etc.
- Le principe d'équité ou de justice, qui se décline en deux autres principes : le principe de différence et le principe d'égalité. Le principe de différence afin d'apporter aux plus désavantagés les meilleures perspectives possibles, et le principe d'égalité pour une juste égalité des chances.

Ces principes sont hiérarchisés, de sorte que le principe de liberté est premier par rapport au principe d'équité car selon Rawls, il ne serait pas juste de favoriser un gain d'égalité au détriment d'une perte de liberté. Les libertés de base ne devraient jamais être sacrifiées. Et le principe d'égalité est premier par rapport au principe d'équité. Cela impliquant qu'il ne faudrait pas favoriser la réduction des inégalités au détriment de l'égalité des chances, notamment en donnant la priorité à des groupes d'individus dans l'accès à certaines positions en raison de leur situation jugée défavorisée.

Ces deux positions libérales qui peuvent sembler différentes sur certains points, se rejoignent cependant sur l'essentiel qui est le libéralisme économique et sur le fait que ses effets, s'ils peuvent être préjudiciables à certains, sont un « mal nécessaire » que l'on pourrait accepter pour certains, ou corriger pour d'autres.

Le libéralisme lie ainsi la réduction de la pauvreté à une croissance retrouvée. Pour cela, « *il est nécessaire d'assainir la situation économique et de mettre en œuvre des politiques de stabilisation à court terme, afin de*

*restaurer les « grands équilibres » et d'assurer l'arrêt des processus hyperinflationnistes » (SALAMA, et al., 1994).*

L'essentiel des propositions de l'école libérale pour lutter contre la pauvreté se retrouve dans le « consensus de Washington<sup>9</sup> » et son corollaire, les plans d'ajustement structurel (PAS) mis en œuvre dans les PVD dans les années 80 par les Institutions internationales, notamment le FMI et la Banque mondiale.

Ces premières approches de l'aide internationale avaient comme objectif principal, comme nous le disions précédemment, la croissance économique préalable à la réduction des inégalités et de la pauvreté. Le point d'orgue de cette approche fût les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) inspirés de la théorie libérale, mais dont les effets marqueront un tournant décisif dans la politique internationale de lutte contre la pauvreté.

## 2.2 La lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités : nouveau paradigme de l'aide internationale

### 2.2.1 Les PAS : le libéralisme et l'économie de marché pour réduire la pauvreté

La fin des années 70 et le début des années 80 verront apparaître les PAS. Leur mise en œuvre se justifiait alors d'une part par le fait qu'il était apparu nécessaire de coordonner les aides octroyées par la communauté internationale, et que d'autre part l'octroi de ces aides devait être conditionné par une réforme de ces économies afin de corriger leurs déséquilibres. Il s'agissait alors d'apporter une réponse à l'endettement excessif des PVD et de rendre l'aide plus efficace (GUITIAN, 1994) (OCDE/CAD, 1985).

Anne Krueger (KRUEGER, 1978), Jagdish Bhagwati (BHAGWATI, 1978) et Bela Balassa (BALASSA, 1980), des économistes ayant exercé leurs compétences au sein de la Banque mondiale et dont nous avons pu évoquer plus haut les théories du développement (développées ou défendues), avaient bien auparavant relevé l'importance des politiques nationales des PVD sur la croissance économique. Leurs analyses marqueront l'évolution des politiques menées par les institutions internationales dans les PVD. Les politiques économiques qu'ils proposeront seront le socle théorique de la politique d'aide de ces institutions au cours des années 80-90 et gage de l'efficacité de l'aide extérieure. Ce sont entre autres des politiques favorisant les exportations (le taux de change), l'épargne et l'investissement (fiscalité, protectionnisme, politiques monétaires etc.), une politique économique davantage fondée sur les mécanismes des marchés pour la fixation des prix.

---

<sup>9</sup> Terme inventé par l'économiste John Williamson (1937) pour désigner un ensemble de recommandations politiques, d'inspiration libérale, imposé par la Banque mondiale, le FMI et le Trésor Américain (Washington), aux PVD sollicitant leur aide.

Les PAS préconisaient un ensemble de mesures centrés autour de la stabilisation financière et la transformation structurelle. Elles deviennent ainsi les conditionnalités imposées pour l'accès de ces pays aux prêts de la Banque mondiale et du FMI, alors qu'elles sont en pleine crise de la dette extérieure. L'on pourrait résumer l'une des principales mesures par « moins d'Etat pour plus de croissance » qui aurait pour effet entre autres de réduire le déficit de l'Etat. Celle-ci induisait diverses recommandations « imposées » que sont la privatisation des entreprises publiques, la réduction de dépenses publiques, notamment celles à visée sociale (éducation, santé, logement...), la levée du protectionnisme et la libéralisation des transferts de capitaux et des prix, la libre-concurrence, l'ouverture de l'économie, le libre-échange...

Ces différentes mesures, en particulier celles concernant la réduction des dépenses publiques à visée sociale, ont induit des inégalités sociales et ont eu un impact négatif sur les pauvres. Parce qu'elles sont censées être temporaires et sont un passage obligé pour obtenir les effets durables souhaités, la Banque mondiale assume cette aggravation de la situation des pauvres et ce renforcement des inégalités (Banque mondiale, 1993) p. XII. Car en effet, si ces changements structurels et les politiques de stabilisation sont effectivement mis en place, elles permettront une amélioration durable de la condition des pauvres avec une reprise de la croissance de la production elle aussi durable. Les politiques libérales et néo-libérales sont ainsi opposées à toute intervention directe de l'Etat ou des institutions internationales afin de réduire les inégalités ou lutter contre la pauvreté, au risque de voir le sort des pauvres s'aggraver comme le révèle ce constat fait par la Banque mondiale : *« comme les cas étudiés par Dornbusch et Edwards le montrent, à la fin de chaque expérience populiste, l'inflation est hors de contrôle, les déséquilibres macroéconomiques sont rampants et les salaires réels sont à un niveau plus bas que celui où ils étaient au départ de l'expérience »* (Banque mondiale, 1993 p. 122).

La Banque mondiale retrouve ainsi dans les politiques populistes menées en Amérique Latine, mais également en Afrique subsaharienne et du Nord, dans les Caraïbes et en Orient, l'une des causes de la baisse des revenus par habitants observée dans les années 80 sur ses différents territoires. Notamment parce que ces politiques engendrent des déficits entraînant une hyperinflation dont les pauvres sont les premières victimes. Ces déficits sont créés parce que les dépenses publiques, selon la Banque mondiale, ne sont pas proportionnels au PNB par habitant, et sont très largement supérieurs à ceux des pays industrialisés lorsqu'ils étaient au même stade de développement (Banque mondiale, 1991 p. 160). Ces affirmations sont cependant relativisées, même si certains constats se justifient. En effet, les politiques d'austérité menées en Amérique Latine dont l'une des mesures était la réduction des dépenses publiques n'ont pas réussi à empêcher une augmentation des déficits publics, et ce d'autant plus que « les dépenses publiques sont, en pourcentage du PNB, aussi importante dans les pays d'Asie du Sud-Est à très forte croissance que dans les pays d'Afrique subsaharienne à faible croissance » (SALAMA, et

al., 1994). Cela remet donc en question les fondements empiriques du lien de cause à effet entre réduction des dépenses publiques et croissance.

Il ressort de ces différentes analyses et constats que la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités dans la politique libérale et néo-libérale est incompatible avec une politique macro-économique d'intervention directe dans le secteur social. L'amélioration de la condition des pauvres ne peut être qu'un résultat de la croissance, elle est donc subordonnée à l'économique. Au titre des promesses faites par la Banque mondiale, si les politiques libérales sont rigoureusement menées, notamment en n'entravant pas le bon fonctionnement des marchés, la reprise de la croissance qui en résultera devrait permettre une réduction durable de la pauvreté sur ces territoires (Banque mondiale, 1993)

## 2.2.2 La pauvreté et les inégalités dans l'agenda international

### **Des politiques ciblées pour les « plus pauvres des pauvres »**

Des politiques d'aide internationale spécifiques pour la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités devaient cependant bientôt s'imposer. Les faits en certains lieux, notamment en Afrique subsaharienne ou les échecs sociaux des PAS ont été constatés, auront contredits, ou au moins nuancés, la théorie d'une croissance réduisant d'office la pauvreté et les inégalités. L'exemple de l'Asie du Sud illustre bien ce fait car malgré les taux de croissance élevés et soutenus qui ont pu y être observés, ce sont encore 420 millions de personnes dans une situation d'extrême pauvreté qui y vivent (Banque mondiale, 1993). Au-delà de ces échecs, il serait également pertinent de se demander si l'on peut humainement prendre le risque de demander aux pauvres vivant dans les PVD, certains dans une extrême pauvreté, d'accepter de voir leur situation empirer dans l'espoir de voir dans un avenir plus ou moins proche celle-ci enfin s'améliorer, quand les faits et les données ont pu montrer à certains endroits que la croissance n'a pas toujours été synonyme de recul de la pauvreté et qu'elle ne profite pas à tous. La pertinence de ces propos et les constats de ces faits ont conduits certains économistes libéraux, et adeptes de l'économie libérale, d'assortir ses mesures libérales de mesures sociales en direction des plus pauvres. Elles ont pu se traduire par des mesures spécifiques, par exemple les DSA (Dimension Sociale des Ajustements) menées par les institutions internationales porteuses de ces programmes, afin de rattraper les échecs sociaux des PAS.

Bien qu'elles aient des visées sociales, ces politiques sociales libérales maintiennent toujours leurs critiques sur l'Etat-providence. Elles proposent des politiques ciblées vers les populations « extrêmement pauvres », une tranche de la population que la Banque mondiale différencie clairement des « pauvres » qui pourront eux voir leur situation s'améliorer avec les effets produits par la poursuite des politiques institutionnelles libérales (Banque mondiale, 1993). Ceux-ci sont les plus vulnérables et



rencontrent, plus que les autres franges de la population, des difficultés pour entre autres se nourrir. La plupart vivent en outre dans la rue ou dans des habitations insalubres et rencontrent de grandes difficultés pour avoir accès à l'éducation ou aux soins de santé. Parmi cette population de personnes « extrêmement pauvres » on trouve majoritairement, selon les territoires, des femmes et des enfants, des habitants de bidonvilles sans ressources financières, des petits paysans en zone rurale etc. Cette population ainsi identifiée doit être la principale bénéficiaire de politiques sociales visant à permettre ou améliorer leur accès aux services de base ou de première nécessité. Et ces politiques se matérialisent à travers des programmes ciblés (alimentation, l'amélioration de l'habitat, santé primaire, éducation de base, accès à l'eau, construction d'infrastructures sociales et publiques) qui seront mis en œuvre dans les zones à forte concentration de pauvreté (Banque mondiale, 1993). Ces programmes « ciblés » également appelés « filets de sécurité » par la Banque mondiale ont pu être mis en œuvre tout d'abord en Amérique Latine (une rencontre fût organisée à cet effet au Mexique en 1991 entre 12 de ces pays pour échanger leurs expériences en matière de programmes ciblés de lutte contre l'extrême pauvreté). Le Programme National de Solidarité (PONASOL) mis en œuvre au Mexique en 1998 est un modèle pour la Banque mondiale. Ils ont également été mis en œuvre dans des pays d'Asie du Sud et par la suite en Afrique subsaharienne en se basant sur le modèle de ceux mis en œuvre dans des pays d'Amérique Latine. Une autre spécificité de ces programmes, qui ont pour objectifs de protéger les populations les plus vulnérables, est qu'elles sont temporaires en attendant les effets bénéfiques de la libéralisation sur la situation des pauvres. Mais ce point de vue ne fait pas l'unanimité chez les libéraux, certains soutenant que parmi les plus vulnérables, une part le restera malgré le succès qu'aura obtenu ces politiques libérales. Il faudrait donc qu'elles soient maintenues. Afin de permettre la mise en œuvre de ses programmes sociaux ciblés, des prêts ont été accordés par la Banque mondiale dans les prêts d'ajustements, leur montant s'étant accru au fil du temps. Ainsi, sont-ils passés de 5% entre 1984 et 1986, à 50% entre 1990 et 1992. En 1992, 18 prêts sur 32 étaient assortis de conditionnalités, ou faisaient référence à ces programmes sociaux.

Ces programmes sociaux ressemblent cependant plus à de l'assistance qu'à une reconnaissance des droits sociaux reconnus à tous. Ils ont entre autre effets de renforcer l'exclusion des plus pauvres des pauvres qui deviendront alors les principaux utilisateurs des services publics qui seront progressivement délaissés par les classes moyennes.

Parmi les mesures préconisées pour améliorer les conditions des plus pauvres, le niveau décentralisé, local, est également privilégié pour mettre en œuvre ces programmes sociaux. **La décentralisation** est donc à l'ordre du jour, ainsi que la **participation** des bénéficiaires. Au Mexique, des « comités de solidarité » rassemblant des habitants des quartiers, rue ou hameaux ont été formés. Ils ont ainsi participé à l'élaboration et à l'exécution de ces programmes sociaux ciblés. La participation des ONG et

des associations est également sollicitée et ils seront impliqués dans l'identification des populations les plus pauvres et dans le ciblage et l'exécution des actions.

### **L'impact de la croissance sur la réduction de la pauvreté et la réduction des inégalités : La croissance pro-pauvre**

Le concept de croissance pro-pauvre invite à se poser la question de l'impact de la croissance sur la pauvreté, et aussi « la croissance suffit-elle pour réduire la pauvreté et les inégalités ? » Le fait qu'une théorie de la croissance pro-pauvres soit développée depuis plusieurs décennies et qu'elle ait de fervents et nombreux adeptes pourrait amener à répondre à cette question par la négative. Les mesures sociales accompagnant les PAS dans les années 90 pourraient confirmer cette position, faudrait-il accompagner le processus de croissance afin qu'elle puisse également avoir une incidence sur la pauvreté et les inégalités ?

Plusieurs théories et études montrent le lien existant entre la croissance et la réduction de la pauvreté, et certaines soutiennent que la croissance a un impact positif, à plus ou moins long terme sur la pauvreté (DOLLAR, et al., 2000). Mais les faits indiquent également que sur certains territoires la croissance n'a pas toujours été synonyme de réduction de la pauvreté, et qu'un même niveau de croissance n'équivaut pas une incidence égale sur la pauvreté. Les cas du Ghana et du Burkina Faso ou de l'Inde pourraient l'illustrer. Au cours des années 90, le Ghana avec un niveau moyen de croissance du PIB plus faible, a réussi à réduire la pauvreté dans des proportions plus importantes que le Burkina Faso qui avait pourtant un niveau de croissance plus élevé. La comparaison entre le Salvador et l'Inde nous révèle une situation identique, le premier avec un niveau de croissance plus faible que le second, réussit à atteindre le niveau d'incidence de la pauvreté le plus important (CORD, 2005). Il pourrait donc s'avérer nécessaire de s'assurer que les populations pauvres puissent bénéficier de la croissance du PIB. Selon l'approche « relative », une croissance serait pro-pauvre si elle contribue à réduire les inégalités de revenus au bénéfice des plus pauvres. Une croissance qui aurait pour effet une augmentation des revenus de toute la population (les pauvres y compris), mais qui maintiendrait le même niveau d'inégalité ne serait donc pas pro pauvres. Cette approche s'oppose ainsi à l'approche « absolue » qui a comme critère une diminution du nombre d'individus se trouvant en dessous du seuil de pauvreté. Une approche qui fait écho à la cible 1 des OMD. (RAFFINOT, et al., 2005). Faudrait-il choisir entre approche relative et approche absolue de la croissance pro-pauvres ? La réponse à cette question ne devrait pas être tranchée mais devrait plutôt tenir compte de la situation de départ du pays et du niveau d'inégalités, car la réduction des inégalités contribue également à la réduction de la pauvreté. En effet, les études menées par Datt et Ravallion (1992), montrent les effets de la réduction des inégalités et de la croissance sur la réduction de la pauvreté, le second ayant cependant un impact plus important. Les politiques de croissance pro-pauvres mises en œuvre auront donc pour objectif de réduire la pauvreté notamment

par l'accroissement des revenus et une politique de redistribution de ces revenus. Au nombre des différentes actions préconisées, ce sont des politiques fiscales (nécessitant des institutions fortes) qui contribueront à une meilleure répartition de la croissance, notamment en faveur des plus pauvres. Cependant, certaines politiques de croissance qui peuvent s'avérer nécessaires, ont un impact négatif sur la pauvreté, comme par exemple les dévaluations qui ont permis de relancer la croissance au prix d'une augmentation de la pauvreté.

Dans la définition de politiques de croissance il est donc préconisé de faire le choix des politiques ayant un impact positif à fois sur la croissance et sur les inégalités à travers des politiques sectorielles dans les services sociaux, les infrastructures (création d'emplois pour les pauvres et amélioration de leurs conditions de vie) (LOPEZ, 2004).

La première innovation apportée par une approche par la croissance pro-pauvre est, à notre regard, essentiellement d'avoir rendu le lien entre croissance et réduction de la pauvreté et des inégalités indubitable, et de ce fait rendre la lutte contre la pauvreté non optionnelle. « *Il ne semble pas y avoir d'arbitrage entre croissance et réduction de la pauvreté : la croissance pro-pauvres existe bien.* » (CLING, et al., 2004)

### **Les Objectifs du Millénaire pour le Développement : une réaffirmation et une légitimation de la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités.**

La question de la lutte contre la pauvreté s'est également imposée au centre des politiques d'aide internationale dès la fin des années 80 avec la dénonciation faite par certains organismes internationaux des effets néfastes des PAS dans le domaine social. C'est par exemple la publication en 1987 par l'UNICEF de l'ouvrage « L'Ajustement à visage humain » (CORNIA, et al., 1987) qui fût un véritable cri d'alerte ayant conduit à de nombreuses conférences organisées par les Nations Unies, et dont le point d'orgue fût l'organisation en 1995 du Sommet Mondial sur le développement social qui s'est tenu à Copenhague en 1995. La lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités se sont alors retrouvées inscrites au cœur du processus de développement :

« *La dimension sociale doit être une composante centrale du processus de développement* »  
(UNESCO/BID, 1995).

L'invitation à une « réforme sociale » s'imposait alors comme un « impératif éthique, économique et politique ». L'accès aux services sociaux de base pour tous se trouvait alors pour la première inscrit dans un agenda international. Le programme d'action qui fût adopté à l'issue de cette conférence stipulait à l'article 35, dans les mesures à prendre pour l'élimination de la pauvreté (Chapitre II) (Nations Unies, 1995):

*Article 35 : Les gouvernements devraient, en partenariat avec tous les autres acteurs du développement, en particulier avec les pauvres et leurs organisations, coopérer pour répondre aux besoins humains fondamentaux de tous, notamment des pauvres et des personnes vulnérables. À cet effet, il faudrait :*

*a) Assurer l'accès de tous aux services sociaux de base, en s'efforçant en particulier d'en faciliter l'accès aux pauvres et aux personnes vulnérables;*

*b) Faire prendre conscience à la population que la satisfaction des besoins humains fondamentaux est un élément essentiel de la réduction de la pauvreté; ces besoins sont étroitement liés les uns aux autres et concernent la nutrition, la santé, l'eau et l'assainissement, l'éducation, l'emploi, le logement et la participation à la vie culturelle et sociale;*

Ou encore dans le chapitre III consacré à l'intégration sociale, afin que les gouvernements puissent « promouvoir l'égalité et la justice sociale », ils devraient entre autres « *Élargir et faciliter l'accès aux services de base en vue d'assurer une couverture universelle* » (Article 35).

L'année 1996 fût déclarée à la suite de cette conférence « Année internationale de l'éradication de la pauvreté », l'ambition affichée étant celle de la réduction de moitié de la pauvreté entre 1995 et 2015. Au nombre des différents engagements pris, ce sont des politiques et des stratégies qui seront définies sur le plan international et répercutées sur le plan national.

Ces engagements se sont matérialisés à travers :

- Les différentes directives sur l'enseignement de base, les soins de santé primaire et les services de santé génésique, établies par le Groupe de travail du CAC sur les services sociaux de base
- L'initiative 20/20 qui préconise que 20 % du budget des pays en développement et 20 % de l'aide publique au développement soient consacrés à l'accès aux services sociaux de base.
- La réaffirmation du rôle de l'Etat dans la fourniture des services sociaux de base et renforcement du partenariat entre les gouvernements et la société civile à travers la mise en œuvre d'un processus participatif.

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a, au cours de cette même année et dans cette même mouvance, défini les Objectifs internationaux du Développement qui devinrent quatre ans plus tard, à la suite du Sommet du millénaire organisé par les Nations Unies en septembre 2000, les OMD (Les Objectifs du Millénaire pour le Développement). L'ensemble des bailleurs de fonds réaffirmèrent également que leur mission principale était de « *soutenir les programmes visant à réduire la pauvreté et à améliorer la qualité de la vie dans les pays membres de l'IDA<sup>10</sup> les plus pauvres* » (Banque mondiale, 2001).

---

<sup>10</sup> Association Internationale de Développement

Huit cibles furent définies, dans le cadre des OMD, par la communauté internationale pour réduire la pauvreté de moitié dans le monde et pour l'amélioration des conditions de vie des plus démunis avant 2015. Ils visent à éradiquer la pauvreté et la faim, à garantir l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes, réduire de moitié la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et un certain nombre de maladies. La huitième cible prévoit un cadre pour atteindre ses objectifs, ce sont la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement à travers une politique d'aide internationale, les relations commerciales, et l'allègement de la dette. Cette démarche a été renforcée au Mexique (Monterrey) en 2002 par l'adoption d'une stratégie combinant les efforts consentis par les pays à faible revenus (économique, bonne gouvernance), une aide plus importante et plus efficace de la communauté internationale et un environnement économique et commercial international propice au développement.

### **L'engagement des institutions de Bretton Woods : l'initiative PPTE et les DSRP**

Les résultats nuancés obtenus par les PAS et les engagements du Sommet Mondial de Copenhague ont également influencés les politiques menées par La Banque mondiale et le FMI. La lutte contre la pauvreté devint une partie intégrante, et également prioritaire, du processus de développement des territoires du Sud. Cette avancée majeure a été matérialisée à travers la publication en 2001 du Rapport sur le Développement dans le Monde (RDM) 2000/2001 intitulé « combattre la pauvreté (Banque mondiale, 2001). Ce rapport, après une analyse de la pauvreté et des inégalités entre pays et à l'intérieur des pays, en identifiant en particulier ses causes, propose une stratégie de lutte contre la pauvreté et les inégalités en tenant compte des échecs des initiatives précédentes et en fixant des nouveaux objectifs de la lutte contre la pauvreté. Trois axes ont ainsi été identifiés :

- Le développement des opportunités
- L'insertion
- La sécurité matérielle

Le premier axe (le développement des opportunités) a été le lieu de mettre un accent particulier sur la réduction des inégalités par la recherche de l'équité et une meilleure accessibilité des plus démunis aux opportunités matérielles que sont l'emploi, l'accès aux écoles, à l'eau, à l'assainissement, aux services de santé etc.

Ce rapport marqua une évolution de l'engagement de la Banque mondiale dans la lutte contre la pauvreté comme nous le montre tableau ci-dessous qui propose une comparaison des recommandations des rapports du développement dans le monde en 1990 et en 2000 :

**Tableau 4: Comparaison entre les Rapports sur le développement dans le monde de 1990 et de 2000/2001**

Rapport sur le développement 1990		Rapport sur le développement 2000/2001	
Axes	Recommandations politiques	Axes	Recommandations politiques
Intensité en travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Petite industrie;</li> <li>▪ Mesures spéciales pour l'emploi;</li> <li>▪ Promotion de la révolution verte chez les petits paysans</li> </ul>	Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Micro-finance;</li> <li>▪ Réforme agraire et autres politiques de redistribution du capital ;</li> <li>▪ Mesures fiscales pour réduire les inégalités;</li> <li>▪ Orientation des dépenses publiques en faveur des pauvres</li> </ul>
Investissement en capital humain des pauvres	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Promotion de la santé et de l'éducation primaire, pour les femmes,</li> <li>▪ Micro-finance</li> </ul>	Sécurité	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mesures de protection sociale ciblées; mesures de soutien à la diversification du capital; assurance ;</li> <li>▪ protection contre les crises économiques (régulation financière) ; prévention des conflits.</li> </ul>
Filets de sécurité sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Subventions alimentaires, fonds sociaux, soutien à la redistribution au niveau communautaire</li> </ul>	Insertion	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Démocratisation,</li> <li>▪ Décentralisation,</li> <li>▪ Mesures pour construire le capital social.</li> </ul>

Source : (Banque mondiale, 1990), (Banque mondiale, 2001)

Le RDM de 2006 (Banque mondiale, 2006) introduisit la notion d'équité et mis un accent particulier sur la réduction des inégalités jugées inacceptables.

L'un des principaux instruments utilisés pour concrétiser cet engagement des institutions internationales et des Etats dans la lutte contre la pauvreté fût l'initiative PPTE ou HIPC (Highly Indebted Poor Countries), et son corollaire, les Documents Stratégique de Réduction de la Pauvreté.

### **L'initiative PPTE pour réduire les inégalités et lutter contre la pauvreté**

L'initiative PPTE lancée en 1996 par les institutions de Bretton Woods (IBW) et le Club de Paris avait pour visée initiale de rendre supportable les dettes des pays à faible revenu et leur donner les moyens de mettre en œuvre les programmes d'ajustement. Cet objectif premier évolua sous la pression de la campagne internationale menée par des organisations non gouvernementales, et conduisit le G7 de Cologne en 1999 à une « initiative renforcée » et à la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités devint une condition d'éligibilité. Les pays souhaitant bénéficier de cet allègement de la dette devaient rédiger un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). La rédaction d'un DSRP devint par la suite un préalable obligatoire pour tous les pays à faible revenu pour accéder à tous les financements des IBW et le document de référence exigé par tous les bailleurs de fonds (CLING, et al., 2003). Le DSRP devra présenter les différentes politiques macroéconomiques, structurelles et sociales que l'Etat s'engage à mettre en œuvre afin de conduire leur pays sur le chemin de la croissance et de réduire la pauvreté. Les sommes ainsi libérées par la réduction de la dette devront être utilisées pour

l'amélioration de l'accès aux services sociaux des plus démunis et contribuer à la réduction des inégalités. Cela sera fait par le biais de financement de projets qui seront mis en œuvre par des organisations de la société civile (ONG, associations), par les collectivités locales.

### 2.1.3 Quelle contribution de l'aide internationale pour l'accès aux services sociaux de base

#### **L'engagement des Etats pour l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base au Sud : l'Aide Publique au Développement (APD)**

Plusieurs acteurs interviennent dans le domaine de l'aide au développement et se sont également engagés dans l'action pour l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. Ce sont :

- Les Etats avec l'Aide Publique au Développement
- Les organismes internationaux : FMI, Banque mondiale, l'UNESCO, UNICEF etc.
- Les ONG internationales : Action contre la faim (ACF), PLAN, Handicap International etc.

Les Etats sont parmi les principaux acteurs de l'aide au développement à travers L'aide publique au développement (APD). Ce transfert des ressources mettant face à face des pays « donateurs » et des pays « bénéficiaires » peut être catégorisée en deux types selon le processus du transfert vers les pays bénéficiaires :

- L'aide bilatérale : lorsque le pays donateur transfère directement les ressources aux pays bénéficiaires
- L'aide multilatérale : ainsi appelée si les fonds transitent par un organisme international comme la Banque mondiale ou le FMI. Elle représente 30% de l'aide internationale

L'aide publique au développement doit respecter trois principaux critères :

- La source : elle doit être une dépense publique, c'est-à-dire émaner d'un organisme public.
- La destination géographique : elle doit bénéficier à un pays en développement dont la liste est établie par le CAD au sein duquel se regroupent l'ensemble des pays donateurs.
- L'intention: elle doit avoir pour objectif le développement du pays bénéficiaire et l'amélioration du niveau de vie des populations.

Le CAD (Comité d'Aide au Développement) est la structure de l'OCDE qui se consacre à l'aide au développement. C'est un lieu d'échange, de coordination et de collecte d'informations. Il est composé de 22 pays et de la Commission Européenne qui représente 95% de l'Aide publique mondiale.

La liste des pays éligibles à l'APD est établie tous les trois ans, elle se base sur l'évolution du RNB (Revenu National Brut) par habitant de chaque pays. Ce sont 152 pays et territoires éligibles répartis comme suit (Cf. annexe):

- Les 50 pays les moins avancés (PMA), ainsi appelés sous l'initiative de l'ONU en 1971 pour identifier les pays considérés comme les plus vulnérables. Majoritairement constitué des pays de l'Afrique Subsaharienne, on y trouve également des pays de l'Asie comme le Bangladesh, le Cambodge et le Myanmar.
- Les 18 pays à faible revenu (le RNB inférieur à 825 dollars en 2004). Il est composé de pays connaissant une forte poussée démographique, comme l'Inde, le Pakistan et le Nigéria.
- Les 48 pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure comme la Chine (RNB compris entre 826 et 3225 dollars).
- Les 36 pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure

Les pays ayant eu un haut revenu pendant trois années consécutives sont exclus de cette liste et ne peuvent bénéficier de l'Aide au développement. Malgré la diversité des pays membres, les actions menées font généralement l'objet d'un consensus et s'inscrivent dans une politique commune.

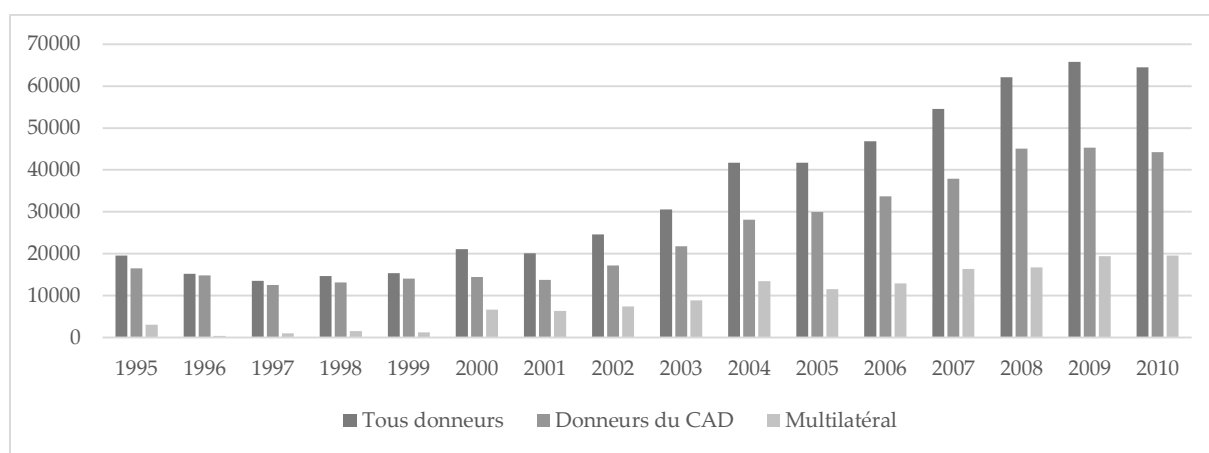
La contribution de l'aide internationale pour l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base s'est traduite dans les faits par une réorientation de la politique d'aide internationale, avec comme point de départ le sommet de Copenhague. Les différentes conférences qui ont suivi ont été l'occasion de réaffirmer cet engagement international et de rendre plus efficaces les politiques d'aide mises en œuvre dans ce cadre. Les OMD ont également été déterminants en identifiant les secteurs prioritaires pour l'accès aux SSB et en fixant des objectifs concrets et quantitatifs à atteindre. Dans les faits, cette réorientation s'est matérialisée par une nouvelle répartition de l'APD, entre les fonds alloués aux infrastructures et services sociaux, et ceux en direction des sous-secteurs des SSB que sont l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement. Les programmes sectoriels représentaient 16% de l'aide aux SSB en 2003, et 21% en 2004 (OCDE, 2006)

Sur la liste des différentes mesures prises sur le plan international dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités, l'initiative 20/20 est celle dont l'objectif explicite est d'améliorer l'accès aux services sociaux de base. Les objectifs fixés dans le cadre de cette initiative furent confirmés dans les OMD. Au cours du sommet mondial de Copenhague où le concept des SSB fût formulé par différentes organisations (PNUD, UNESCO, FNUAP, UNICEF, OMS), les ressources supplémentaires nécessaires pour en assurer l'accès ont été estimées, et elles se situaient entre 30 et 40 milliards de dollars USD au cours des années 90. La constitution de cette ressource devrait être la résultante des efforts combinés des PVD qui devaient allouer 20% de leurs dépenses publiques aux SSB, auquel s'ajouterait 20% du budget d'aide des acteurs exclusivement destiné aux SSB. C'est ainsi que pourrait être atteint l'objectif de 0,7% de l'aide internationale consacrée à l'amélioration de l'accès aux SSB.



Les premières analyses faites à l'occasion du sommet de Hanoi en 1998 révélèrent que cet objectif était loin d'être atteint, les PVD ne consacrant qu'environ 14% de leurs dépenses publiques aux SSB. Ce résultat fût similaire à celui du pourcentage de l'APD que les donateurs allouaient aux SSB (analyses faites dans le cadre de la conférence de Genève en 2000).

En termes de volume, la Conférence de Monterrey (2002) sur le financement du développement a été à l'origine d'une hausse de l'aide bilatérale entre 1997 et 2004. Sur cette même période, l'aide sectorielle a également connue une hausse. Elle a été en moyenne de 36 milliards de dollars en 2001-2002 et de 45 milliards en 2003-2004. Les annulations de dette sont également en net progrès, de 7 à 13 milliards de dollars. Dans ce même élan, l'aide « aux infrastructures et services sociaux » a également augmenté sur cette même période. La hausse observée en 2003-2004 serait notamment attribuable à l'augmentation de l'aide aux « infrastructures et services sociaux » (OCDE, 2006)



Source : (OCDE, 2014)

Graphique 11: APD pour les infrastructures et services sociaux par groupe de donateurs (engagements, dollars, millions) entre 1995-2010

Le graphique ci-dessus nous montre une hausse continue du volume de l'APD pour les SSB, avec un pic en 2009. L'écart entre l'APD de l'ensemble des donateurs et celui du CAD qui, entre 1995 et 1999 était très faible, s'est accru au fil des années. Cet accroissement s'explique par l'entrée de nouveaux donateurs non membres du CAD et l'accroissement du volume de l'aide multilatérale<sup>11</sup>. Parmi les acteurs de l'aide multilatérale, nous pouvons citer :

- Les Banques multilatérales de développement : Banque africaine de développement (BAfD), Banque asiatique de développement (BASD), Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale
- Les institutions de l'UE
- PNUD, HCR, FAO, OMS, etc.

<sup>11</sup> Multilatéral : FAfD, BAfD, FADES (Fonds arabes), BASD, BADEA, Caribank, UE, OMS, BERD, GAVI, FEM, Fonds Mondial,

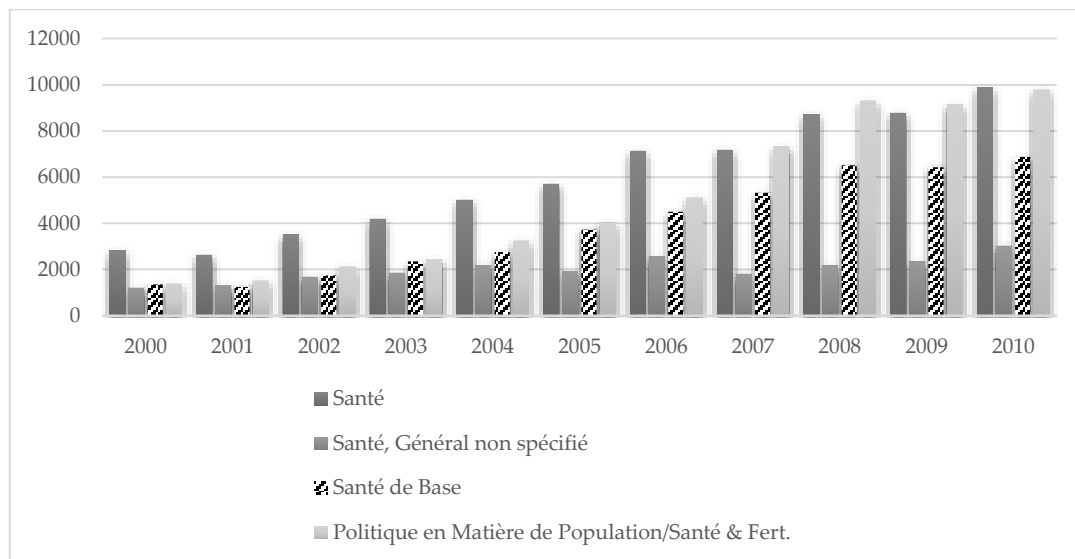
### **Les politiques sectorielles d'aide aux services sociaux de base**

Avant et après le sommet de Copenhague et la mise sur agenda international de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, et en particulier de l'accès aux services sociaux de base, différentes conférences et actions internationales se sont focalisés sur des services sociaux de base spécifiques.

**Dans le sous-secteur de la santé**, l'une des premières et plus importantes conférences sur les services de base en santé fût la conférence internationale sur les soins de santé primaires réunie à Alma-Ata le 12 septembre 1978. Les recommandations finales invitaient l'OMS, le FISE, les acteurs de l'aide bilatérale et multilatérale, les organisations internationales etc. à la définition et la mise en œuvre de politiques nationales et internationales pour les soins de santé primaire, dans le monde, et en particulier dans les PVD. Et également à apporter à ces pays à faible revenu un appui technique et financier pour la promotion et la mise en place de ses soins de santé primaire.

Une dizaine d'années plus tard, en 1987, la Conférence de Bamako se tint sous le parrainage de l'UNICEF et de l'OMS. Cette conférence était consacrée aux soins de santé primaire. Un thème justifié par le fait que les objectifs fixés à la conférence d'Alma-Ata étaient loin d'être atteints, et le constat que de nombreux PVD n'avaient pas les moyens et les ressources nécessaires pour la mise en place des dispositifs de soins de santé primaire sur leurs territoires. Elle a abouti à l'initiative de Bamako qui visait une amélioration de l'accès aux soins de santé primaire par une meilleure « qualité, efficacité, équité et viabilité des services de santé primaire ». L'accent a particulièrement été mis sur la contribution financière et la participation de la communauté locale (comités de village) à la mise en place et à la gestion des stocks de médicaments et des établissements de soins.

Le graphique ci-dessous présente l'évolution de l'APD destiné au secteur de la santé. On observe que le volume de l'aide affecté au secteur de la santé de base n'a cessé de croître entre 1995 et 2010. Mais la part la plus importante allouée au secteur de la santé a été celle affectée aux politiques en matière de fertilité qui a enregistré un important taux d'accroissement sur cette même période.



Source : (OCDE, 2014)

Graphique 12: L'APD pour la santé

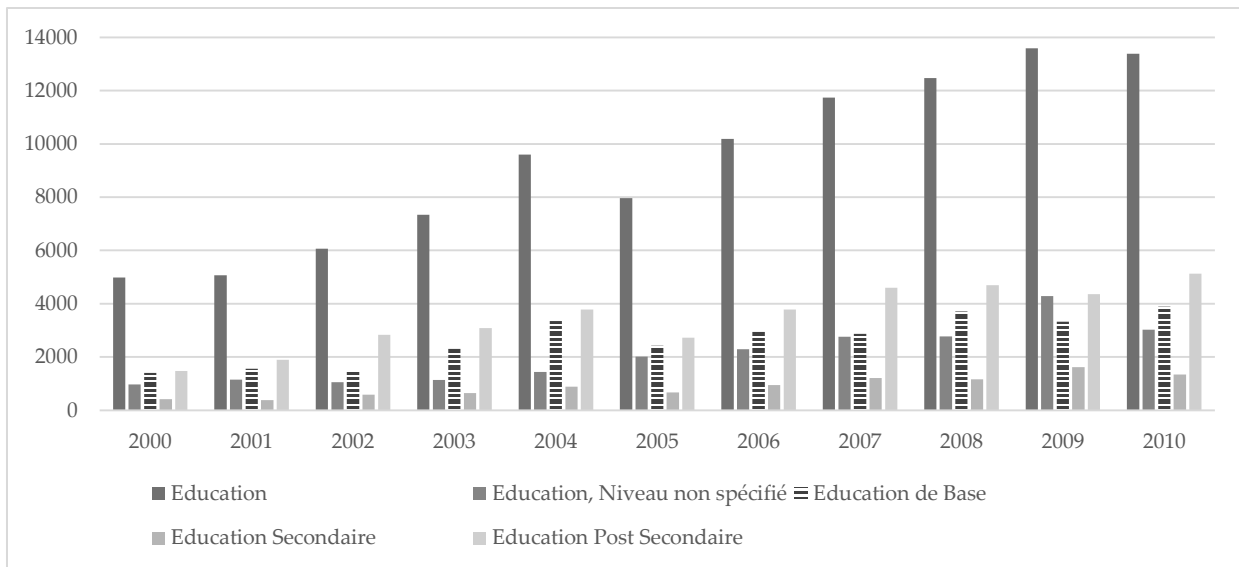
**C'est sous le vocable « Education pour Tous » (EPT)** que le sous-secteur des SSB qu'est l'éducation fût mis sur agenda international. Le départ fût donné à la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous à Jomtien, en Thaïlande, du 5 au 9 mars 1990. Le but était d'améliorer l'accès à l'éducation pour tous les enfants et de réduire l'analphabétisme. La déclaration issue de cette conférence, soutenue par les représentants de 155 pays et 150 organisations gouvernementales et non gouvernementales, réaffirmait l'éducation comme un droit fondamental et invitait à plus d'efforts pour la satisfaction de ce besoin fondamental. Le cadre d'action s'est fixé six objectifs à atteindre à l'orée 2000, ce sont :

- *accès universel à l'éducation ;*
- *mettre l'accent sur l'équité ;*
- *mettre l'accent sur les résultats d'apprentissage ;*
- *élargir les moyens et la portée de l'éducation de base ;*
- *améliorer l'environnement d'apprentissage ; et*
- *renforcer les partenariats pour 2000.*

(Conférence Mondiale sur l'éducation pour tous du 5 au 9 mars 1990, 1990)

En 2000, alors que les objectifs n'ont pu être atteints, une autre conférence sur l'EPT fût organisée à Dakar par l'UNESCO, le PNUD, le FNUAP et la Banque mondiale et visait une amélioration de la qualité de l'éducation de base. Six objectifs à atteindre avant 2015 furent identifiés avec l'appui de 164 gouvernements, mais aussi de la société civile et d'autres acteurs du développement au Sud. Parmi les objectifs, nous pouvons citer l'accès pour tous les enfants à un enseignement primaire obligatoire, gratuit et de qualité, l'élimination des disparités entre les sexes, l'amélioration de 50% du niveau d'alphabétisation des adultes (hommes et femmes) etc. (UNESCO, 2000).

Malgré cette priorisation de l'enseignement primaire, c'est le sous-secteur de l'éducation post-secondaire qui bénéficie de la part la plus importante de l'APD comme nous pouvons l'observer sur le graphique ci-dessous :



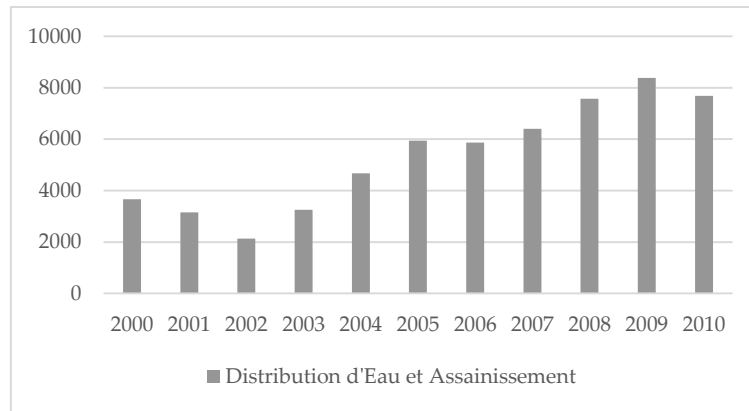
Source de données : (OCDE, 2014)

Graphique 13: L'APD pour l'Education

**L'accès à l'eau potable** comme un droit fondamental fût pour la première fois affirmé officiellement sur le plan international par la résolution votée lors de l'Assemblée Générale de l'ONU le 28 juillet 2010. « Le droit à une eau potable propre et de qualité et à des installations sanitaires est un droit de l'homme, indispensable à la pleine jouissance du droit à la vie ». Cette résolution appelle également à un accroissement des efforts (techniques, financiers) de la communauté internationale en direction des PVD à travers l'aide et la coopération internationale pour l'accès à une eau potable et un assainissement pour tous (ONU, 2010). Cette résolution de l'ONU s'inscrit dans la continuité de la celle votée en 2004 (résolution 58/127) qui affirmait que « que l'eau est essentielle au développement durable, y compris l'intégrité de l'environnement et l'élimination de la pauvreté et de la faim, et est indispensable à la santé et au bien-être des personnes ». 2005-2015 avait été ainsi proclamée « décennie internationale d'action « l'eau source de vie » et était consacrée à sensibiliser sur « les questions relatives aux ressources en eau, à tous les niveaux, et sur l'exécution de programmes et de projets relatifs à l'eau, tout en visant à garantir la participation des femmes aux activités de développement concernant l'eau, et la poursuite de la coopération à tous les niveaux, en vue de la réalisation des objectifs relatifs aux ressources en eau convenus sur le plan international ».

L'accès à l'eau potable est également l'un des sous-objectifs de la cible 7 des OMD (Préserver l'environnement) : « Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ».

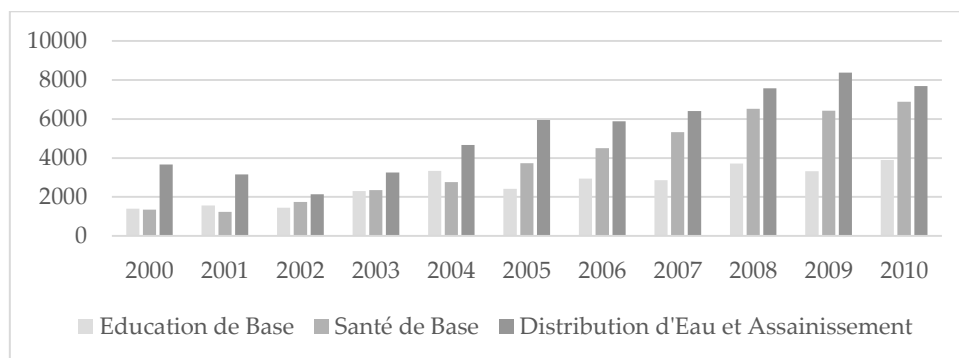
Mais c'est plusieurs années avant, en 1978, à la conférence de Mar del Plata que fût initié la « décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement » officialisant l'inscription de l'eau et de l'assainissement dans l'agenda international et ouvrant la porte à plusieurs décennies de conférences et d'actions en faveur de l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans le monde et à des infrastructures sanitaires de base.



Source : (OCDE, 2014)

Graphique 14: L'APD affectée au secteur de la "Distribution d'Eau et Assainissement"

Ces différentes conférences actions, résolutions, conférences ont contribué à un accroissement de l'aide internationale dans ces sous-secteurs des SSB. La hausse de l'aide publique au développement est également perceptible dans l'aide sectorielle. L'APD bilatérale aux SSB a été multipliée par deux en passant de 3,2 à 7,1 milliards de dollars entre 1995 et 2004 (OCDE, 2006). Des augmentations importantes ont été enregistrées en 2002 dans le domaine de la santé notamment grâce à la création d'un fonds mondial pour la lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, les engagements initiaux des donateurs s'élevant à 700 millions de dollars en 2002. Et en 2004 ce fût l'éducation qui connût une hausse grâce aux objectifs de l'Education pour tous de Dakar (avril 2003) et l'initiative pour une mise en œuvre accélérée du programme de l'Education Pour Tous (EPT). La répartition de l'APD par sous-secteurs des SSB est présentée dans le graphique ci-dessous :



Source : (OCDE, 2014)

Graphique 15: APD tous donateurs affecté aux SSB par sous-secteurs (engagements, dollars, millions)

On note sur le graphique ci-dessus que le volume total de l'aide réparti par sous-secteurs des SSB a été en hausse constante entre 2000 et 2004. Le secteur ayant enregistré la hausse la plus importante est celui de l'éducation de base, mais celui recevant la part la plus importante de l'APD est le secteur de l'eau potable.

## 2.3 La coopération internationale française : Spécificités et contribution à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base en Afrique subsaharienne

### 2.3.1 Histoire de la politique française d'aide internationale

Deux principales périodes peuvent être distinguées : pendant la colonisation et après les indépendances.

**Pendant la colonisation**, l'octroi d'une aide aux pays colonisés ne s'est pas naturellement imposée, elle eut même quelques fervents opposants. Ce sont par exemple Georges Clémenceau ou Adam Smith. Si pour le premier, cette opposition se justifie par le coût financier que représente l'expansion coloniale, pour le second, père de l'économie politique, elle entrave la liberté économique en faussant notamment les mécanismes du marché. Adam Smith réprouvait toute intervention de l'Etat dans les colonies au titre que cela aurait pour effet de créer un déséquilibre dans le partage des richesses car l'expansion coloniale ne profiterait qu'à un petit nombre.

La non-intervention sur ces territoires, particulièrement par le biais de l'aide, fût entérinée avec le vote en France le 13 avril 1900 de la loi sur l'autonomie financière des colonies. Le budget colonial ne représentait alors que 2% des dépenses annuelles de l'Etat qui n'y jouait alors qu'un rôle « réglementaire et législatif ». (GABAS, 1988)

Il était donc entendu que le développement des pays colonisés ne devrait reposer que sur leurs propres ressources. Cette position va cependant évoluer au fil du temps et des circonstances. L'Etat français commencera quelque peu à déroger à cette règle avant les indépendances. Mais la notion « d'aide au développement » commencera véritablement à prendre place dans le paysage économique et politique après la seconde guerre mondiale, et plus fortement après les premières vagues d'indépendances. Pouvions-nous alors parler « d'aide pour le développement » au sens où l'entendons aujourd'hui? Rien n'est moins sûr.

**Un premier changement** interviendra en 1920 avec le premier plan de développement pour les territoires d'Outre-Mer. Il fût élaboré par le ministre français A. Sarraut avec pour objectifs la mise en valeur des colonies et l'approvisionnement de la Métropole en matières premières par ses colonies. Cette démarche semblait s'imposer car la France devait faire face à un déséquilibre de sa balance

commerciale. Au cœur de ce premier plan de développement, des projets agricoles et la réalisation d'infrastructures, mais selon le pacte colonial, pas d'industrialisation. Le premier grand projet d'investissement fût l'Office du Niger créé en 1930 au Soudan (Mali). Ce projet très ambitieux devait permettre l'irrigation et la mise en culture de terrains non productifs. « *L'Office, pour les colons, [...] c'est aussi de l'argent, du riz, du travail, une sûreté de réserve* ». (MORABITO, 1977).

**Ce plan évoluera à partir de 1930** avec l'arrivée des emprunts comme nouveau moyen de financement du développement des colonies. La France, avec comme maître d'œuvre le ministre Maginot, proposera donc à partir de 1931 deux types d'emprunts garantis par l'Etat aux colonies. Avec ces emprunts garantis par l'Etat, arrive bien entendu le service de la dette qui est entièrement supporté par les colonies et qui posera déjà problème (elle absorbera environ 30% des recettes budgétaires de l'AOF<sup>12</sup>).

En plus de cette mesure pour le financement du développement, une autre mesure fût adoptée dans le but d'augmenter le pouvoir d'achat des colonies, la surévaluation des produits agricoles importés des colonies. De nombreuses lois seront adoptées et permettront l'achat de produits agricoles des colonies au-dessus de leur valeur réelle comme par exemple le café, le cacao, l'ananas, les bananes etc. qui feront partie de cette politique de « surprise ». C'est ainsi que l'arachide sera par exemple achetée 20% au-dessus de sa valeur réelle (GABAS, 1988). Derrière cette mesure se cache un intérêt pour l'Etat, celui de créer de nouveaux débouchés pour les produits manufacturés de la Métropole. Avec les emprunts publics et la création d'un pouvoir d'achat, les investissements et le protectionnisme, c'est un assouplissement de la règle d'un auto-développement des colonies par leurs propres ressources. Nous demeurons cependant encore loin des emprunts à taux faibles et aux dons.

Les pays sahéliens, alors colonies françaises, durent faire face à de récurrentes **crises alimentaires** entre la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle avec son cortège de famines et de disettes. Notre époque nous aura habitués aux élans de générosité envers ces populations en souffrance, mais cela ne se fit pas aussi naturellement à cette époque. L'Etat français apportera en effet un appui à ses colonies, mais il ne dérogera toutefois pas à la règle de leur auto-développement.

Les réponses qui sont apportées à la crise alimentaire que traverse le Niger au cours de cette période peuvent être résumées à travers cette citation tirée des rapports administratifs du cercle de Tillabéri (Niger) de B. Sol cité par Jean-Jacques Gabas (GABAS, 1988):

*«Les mesures se réduisent à bien peu de choses, trente tonnes environ de mil approvisionné dans le cercle même et cédé en avril/mai au prix coûtant aux villages les plus malheureux (0,75 et 1 franc le kg) l'administration ayant simplement servi d'intermédiaire et de distributeur. Deux tonnes avancées par le cercle à la charge de*

---

<sup>12</sup> (GABAS, 1988)

*remboursement en nature lors de la récolte. Enfin trente-cinq tonnes achetées à Gao à la maison Maurel et Prom et revendues aux collectivités au prix coûtant, soit 1,89F/Kg. Le budget qui s'était approvisionné à bon compte sur la récolte de 1930, n'a donc pas dépensé un sou pour atténuer la crise alimentaire consécutive à l'insuffisance de cette récolte. »*

Une aide alimentaire sous forme de dons n'était certainement pas au programme comme le confirme les propos de l'administrateur colonial Blacher, rapporté par B. Sol (1<sup>er</sup> juillet 1931, procès-verbal du Conseil des principaux), car cela pourrait entre autres raisons créer une dépendance des colonies qui compteraient alors sur l'administration pour sa subsistance. Ou encore la crainte de dérégler le marché local (GABAS, 1988). Ces arguments nous semblent bien contemporains car régulièrement invoqués pour justifier la réticence pour les aides en nature (comme par exemple les dons alimentaires...) qui influeraient négativement sur la production agricole et les marchés.

Malgré cette intervention très limitée, qui est encore loin de l'aide d'urgence telle que nous pourrions la définir ou la voir aujourd'hui, nous constatons tout de même un changement de posture de l'Etat français à travers notamment un certain nombre de mesures proposées par le ministre Sarraut pour prévenir les famines et crises alimentaires. Ce sont : l'enseignement agricole, la surveillance sanitaire, les travaux hydrauliques et voies de communications, la lutte contre les acridiens, l'instauration de cultures vivrières de remplacement, la reconstitution des greniers, la création des Sociétés Indigènes de Prévoyance (SIP).

Les choix faits par l'administration coloniale, et donc par l'Etat, ne sont pas surprenants pour le contexte historique. En effet l'aide pour le développement, qui devrait contribuer à lutter contre la pauvreté sur d'autres territoires, ne dispose pas encore de fondements théoriques en économie politique. Evoquer cette idée et donc celle de la « gratuité », ressemblerait à un retour en arrière et le signe d'une influence de l'Eglise dans la sphère politique et économique. En effet, il faut remonter au Moyen Age, au temps où l'intérêt sur les prêts était réprouvé. Comme le disait Aristote « l'argent ne fait pas de petits » car le temps appartenant à Dieu, il ne saurait être rétribué. Nous retrouvons cette même opposition à l'intérêt dans l'Islam, et chez les socialistes qui ne trouvent aucune fonction économique à l'intérêt. Il aura fallu l'avènement de la théorie classique et néoclassique, l'école autrichienne et l'école keynésienne pour que l'intérêt retrouve une fonction centrale dans la théorie macro-économique.

D'autres plans et programmes dont les objectifs seront toujours la « mise en valeur des colonies » marqueront des changements du positionnement de la France.

La réponse apportée en Afrique Occidentale Française (AOF) à partir de 1946 fût **Le plan de modernisation d'Outre-Mer établi par la France par la loi du 30 août 1946**. Les fonds mis à disposition dans le cadre de ce plan ont été répartis entre les infrastructures (50 à 60%), la production agricole (20 à



30 %) et les équipements sociaux (10 à 20%) (GABAS, 1988). D'une loi (la loi du 17 avril 1900) établissant que les colonies devaient se développer sur leurs propres ressources, la possibilité a par la suite été donnée aux colonies de financer leur développement sur les ressources publiques. Le plan de modernisation d'Outre-Mer de la France marquera une étape décisive dans la politique d'aide extérieure de la France.

A l'image du plan Marshall, qui était en grande partie constitué d'une aide financière gratuite, le plan de modernisation d'Outre-Mer, permettra aux colonies de bénéficier d'un financement dont la France prendra en charge une part importante. Ce nouveau plan sera subdivisé en deux plans quadriennaux : de 1949 à 1952 et de 1953 à 1957. D'autres nouveautés sont apportées dans le cadre de l'aide extérieure : Ce sont « les dépenses de souveraineté » entièrement à la charge de l'Etat français et destinées à l'activité administrative, juridique et militaire des territoires, et les « subventions budgétaires d'équilibre » qui sont des « aides hors projets » accordées aux territoires déficitaires.

**L'adoption des accords de coopération**, proposés par Michel Debré et votés le 9 juin 1960, modifieront la constitution et officialiseront l'aide que la France pourra apporter à ces anciennes colonies. Il est par exemple mentionné dans les accords franco-malgaches : « *La République Française apportera son aide à la République Malgache en vue de lui permettre d'atteindre ses objectifs de progrès économique et social. Dans le cadre du développement de Madagascar, l'aide de la République Française pourra se manifester notamment par des études, par la fourniture d'équipements ainsi que par l'octroi de concours financiers. La République Française pourra également apporter son aide à la République Malgache par l'envoi des experts et des techniciens pour la formation de cadres malgaches. Les modalités et les montants d'aide ainsi consentis feront l'objet de consultations particulières.* »<sup>13</sup>

Ces accords de coopération semblent également convenir aux dirigeants de ces pays africains nouvellement indépendants, même s'ils se rendent compte que cela remet en cause une partie de cette indépendance tant souhaitée : « *certes aliène une partie de notre souveraineté. Mais quel est le pays aujourd'hui qui, même indépendant n'a jamais conclu d'accords avec d'autres ?* ». (Lamine Gueye, président de l'assemblée législative du Sénégal, 9 juin 1960)<sup>14</sup>. Mamadou Dia (président du Conseil du Sénégal) parlera même de « devoir absolu de décolonisation » et « d'impératif de la coopération ».

Au cours de cette première période, la politique d'aide extérieure de la France n'a pas rencontré le succès escompté. Nous pourrions encore citer en exemple l'Office du Niger qui nécessitera des investissements importants et qui devait permettre une production de riz pouvant combler le déficit alimentaire de l'AOF. La production fût malheureusement en dessous des attentes et ne pût atteindre les objectifs fixés.

---

<sup>13</sup> Idem p21-22

<sup>14</sup> In (GABAS, 1988)

Ce bilan mitigé n'est pas surprenant pour un premier essai et les enseignements à tirer pourraient permettre d'améliorer les futures actions de l'aide française.

**Après les indépendances**, l'Afrique, en particulier l'Afrique francophone, demeura le terrain privilégié de l'aide française. Ainsi, au début des années 60, la coopération est sous la tutelle d'un ministère autonome et son champ d'intervention s'étend sur les anciennes colonies françaises. Les choix faits en matière de champ et de types d'intervention, ainsi que l'implication de certains décideurs furent à l'origine du fait que l'APD française fût longtemps soupçonnée d'être un instrument de maintien de l'influence française sur ces anciennes colonies. Jusqu'en 1990, la coopération à laquelle est adjoint l'APD et/ou la francophonie fût tour à tour rattachée au Premier Ministre, au Ministère des Affaires Etrangères (MAE), au secrétariat d'Etat, au ministère délégué. L'APD était alors intimement lié aux choix en matière de politique étrangère décidé par le cœur de l'Etat. François Mitterrand, président de la république française, réaffirmera dans un discours, après la démission du ministre délégué à la coopération et au développement que « *c'est lui qui détermine la politique étrangère de la France et non ses ministres* » (Vie Publique, 2007).

La multitude de rapports qui seront réalisés entre 1960 et 1995 mettront également le doigt sur les multiples dysfonctionnements de l'aide, notamment le manque de coordination et d'harmonisation entre les ministères de la coopération, des Affaires Etrangères et de la Finance, et appelleront à la définition d'une nouvelle politique de l'aide française. Nous pourrions notamment citer le rapport, de Stéphane Hessel remis au premier ministre en février 1990 intitulé « *Les relations entre la France et les pays en Développement* » dans lequel il dénonce le gaspillage des aides et le clientélisme entretenu avec les chefs d'Etat africains (HESSEL, 1997). En matière d'actions, la France avec François Mitterrand, plaide pour un allègement de la dette (au quatorzième sommet franco-africain à Antibes en 1987). Au sommet francophone de Dakar (24-26 mai 1989), la France annonce l'annulation de la dette publique de 35 pays africains (les plus pauvres), ce qui représente 16 milliards de Francs français. Les efforts de la France en matière d'allègement de la dette se poursuivront. Au 16<sup>ème</sup> sommet franco-africain de la Baule, la France annonça que seuls des dons seront désormais octroyés aux pays les moins avancés (PIB inférieur à 500 dollars/habitants) et les pays à revenu intermédiaire bénéficieront de prêts publics aux taux d'intérêt limités à 5%.

Les partenaires africains de la France seront également encouragés à rechercher le soutien du FMI avec l'adoption de la doctrine d'Abidjan (ou doctrine Balladur) qui conditionne l'octroi des aides financières à la « conclusion d'accords avec le FMI » en septembre 1993.

### **Le dispositif de l'aide internationale de la France :**

La fin des années 90 marquera un tournant dans la politique d'aide et de coopération française. Les réformes tant attendues se mettront progressivement en place, avec en 1996 déjà, un élargissement des compétences du ministère de la coopération à toute l'Afrique, et non plus seulement au « pré-carré » français. 1998 sera l'année d'une profonde réforme avec le regroupement et la mise en place de nouveaux dispositifs<sup>15</sup>.

La réforme de 1998 sera également à l'origine du changement de statut et de la mission de l'Agence Française de Développement (AFD), ancienne Caisse Centrale de la France Libre (créée à Londres en 1941 par le Général de Gaulle), qui devint successivement la Caisse centrale de coopération économique, puis la **Caisse française de développement**.

En 2001, avec la mise en œuvre de la Loi d'Orientation des Lois des Finances (LOLF), l'APD qui était auparavant gérée par le MAE et le ministère de l'économie et des finances, sera désormais regroupée au sein du budget d'une mission interministérielle<sup>16</sup>.

**L'Agence Française de Développement**, établissement public (industriel et commercial), institution financière et banque de développement est au cœur du dispositif de l'aide bilatérale française. Sa mission, bien distincte depuis 2004 de celle de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), est de gérer les projets et programmes mis en œuvre dans le cadre de l'aide extérieure française et de la coopération développement. Les domaines d'intervention s'étendent aussi bien à celui de la lutte contre la pauvreté, de l'accès aux services sociaux de base, l'environnement, l'allègement de la dette, qu'à celui de l'investissement productif et à l'appui au secteur privé (par sa filiale PROPARCO), par le biais de subventions et de prêts (non garantis par l'Etat). Elle apporte également un appui technique. Les ressources dont l'agence dispose sont composées du budget de l'Etat (à 40%), et des emprunts contractés sur les marchés financiers. Les différentes réformes du dispositif français de coopération internationale

D'autres outils sont également utilisés par l'AFD pour contribuer au développement et à la lutte contre la pauvreté, ce sont la recherche, la capitalisation des expériences, l'organisation et l'animation de conférences, la formation et les dispositifs de suivi-évaluation.

---

<sup>15</sup> En 1998, avec la réforme de la coopération internationale française, il fût mis en place un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) présidé par le premier ministre. Il regroupe en son sein des services du secrétariat d'Etat à la coopération et du MAE et tous les ministères concernés et un représentant du président de la république. Il a pour mission d'aider à une meilleure coordination, de la coopération française et de le piloter.

<sup>16</sup> Tous les ministères étant directement ou indirectement impliqués dans la coopération internationale, le ministère délégué à la coopération aura un rôle de coordonnateur des différents acteurs de la coopération et veillera à l'atteinte des objectifs, tout en faisant le lien avec les décideurs politiques (président de la république et gouvernement). Il préside également la Conférence d'Orientation Stratégique et de Programmation (COSP) qui coordonne les actions ministérielles dans le domaine de l'APD.

**La Société Civile**, active depuis de nombreuses années dans l'aide au développement et la lutte contre la pauvreté, eut l'opportunité de faire partie intégrante de la politique d'aide internationale française avec la réforme de 1998 qui fût à l'origine de la création du **Haut Conseil à la coopération internationale (HCCI)**. Ce sont les propositions de Stéphane Hessel dans son rapport de 1990 (HESSEL, 1997) qui se retrouvèrent plusieurs années plus tard concrétisées. La mission du (HCCI) est de « *permettre une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération internationale pour le développement et de sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération* ». Elle était composée de différents acteurs de la solidarité internationale et de la société civile : des associations, des collectivités locales et territoriales, des experts, des universitaires, des groupements professionnels etc. Cette reconnaissance de la société civile a été renforcée par la création au sein de la DGCID d'une mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG).

Mais des attentes demeurent, celles notamment d'un accroissement des cofinancements accordés aux OSI jugés encore faibles. L'APD transitant par les OSI, était en 2004 parmi les plus faibles des membres du CAD : 0,65% de l'APD en France contre 5,1% en moyenne en Europe (OCDE, 2004). Les OSI bien que régulièrement consultées par le gouvernement, le président de la République et l'AFD, espèrent également être associés à la définition et à la mise œuvre de la politique de coopération, ainsi qu'à la programmation financière de l'APD. La suppression du HCCI en 2008 et de la Commission Coopération Développement remet en question cette avancée dans l'implication des OSI et la mise en cohérence de leurs actions. Il fût remplacé en 2009 par le Conseil Stratégique pour la coopération non gouvernementale qui ne parvint pas à créer le lien entre les ONG et les institutions (jusqu'en 2013, seulement trois rencontres furent organisées) (Vie Publique, 2007). La création d'un Conseil National du Développement et de la Coopération fût annoncée à la clôture des Assises du développement et de la solidarité internationale (1<sup>er</sup> mars 2013) et permettra éventuellement, tout en offrant un lien d'échange, de concertation et de contribution des OSI à la coopération au développement, de concrétiser la volonté de l'Etat d'accroître ses partenariats avec les OSI à travers notamment l'accroissement des financements de leurs interventions .

Malgré une volonté de simplification avec la réforme de 1998, la complexité du dispositif français d'APD est relevée par le CAD (CAD, 2004) : Le MAE et le MINEFI deux institutions aux cultures différentes sont chargés de la cogestion de l'APD et l'AFD joue le rôle « d'opérateur pivot ».

### **Le Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP)**

C'est le Décret n°2000-880 du 11 septembre 2000 relatif au fonds de solidarité prioritaire du ministère des affaires étrangères qui crée le FSP, se substituant au FAC. Son objectif est de financer la mise en œuvre de projets de développement dans les pays de la zone de solidarité prioritaire. Et à titre exceptionnel, des pays se trouvant hors de ces zones peuvent également en bénéficier.

Entre 1999 et 2000 La ZSP comportait 61 pays et en 2002, elle n'en contiendra que 55. Le tableau ci-dessous les répertorie :

Tableau 5: Les pays de la ZSP

Régions du monde	Pays
Proche-Orient	Liban, Territoires autonomes palestiniens, Yémen
Afrique du Nord	Algérie, Maroc, Tunisie
Afrique sub-saharienne et océan Indien	<p><b>La Zone franc:</b> Bénin, Burkina Faso, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Cameroun, Gabon, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo</p> <p><b>Autres pays :</b> Afrique du Sud, Angola, Burundi, Cap-Vert, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Ghana, Gambie, Guinée, Kenya, Liberia, Madagascar, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Nigeria, Ouganda, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Zimbabwe.</p>
Péninsule indochinoise	<p>Cambodge, Laos, Viêt Nam,</p> <p><u>À titre provisoire</u> : Afghanistan</p>
Caraïbes et Amérique latine	Cuba, Haïti, République dominicaine, Suriname
Pacifique	Vanuatu

Ce dispositif d'orientation et de financement de la politique française d'aide au développement, se veut également un instrument de lutte contre la pauvreté et la réduction :

« Le FSP est un instrument privilégié de lutte contre la pauvreté soit directement à travers ses opérations déconcentrées et de fonds social de développement dédiés pour l'essentiel à la société civile, ou son appui direct aux organisations non gouvernementales et à la coopération décentralisée. Soit indirectement par l'impact recherché dans tous les secteurs principalement dans ceux de l'éducation et de la santé en faveur des plus démunis, du genre et de l'enfance. » (DESSALLIEN, et al., 2014)

Au-delà de l'instrument financier, l'identification d'une zone d'intervention prioritaire de la France contribue à orienter les différents intervenants dans le domaine de la coopération au développement (ONG, Associations, collectivités territoriales) à cibler leurs territoires d'intervention et contribue à une meilleure coordination des acteurs.

### 2.3.2 La réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base : un axe de l'aide internationale française en Afrique subsaharienne ?

La lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités est-elle un axe prioritaire de la coopération française ? Les conclusions de l'étude menée par l'IRAM (Institut de recherche et d'application des méthodes de développement) sont sans équivoque : malgré un engagement pour la mise en œuvre des

OMD et les résolutions du sommet de Copenhague, la France est restée en marge de cette nouvelle orientation de l'aide internationale. Cette réticence de l'administration serait justifiée par une nouvelle mouvance jugée « de mode », par les contradictions affichées par certains bailleurs entre leurs discours et leurs actions et par les effets pervers que pourraient provoquer une politique de lutte contre la pauvreté « exclusive et conditionnalité imposée » (GENTIL, et al., 2000). L'évaluation de la politique française d'aide internationale par les pairs du CAD fait également le même constat et formule la critique que « *la réduction de la pauvreté ne soit pas suffisamment reflétée dans les orientations de l'APD française et que les données statistiques ne soient pas assez détaillées pour retracer de façon fidèle les engagements destinés à ce thème.* » (OCDE, 2004).

Cependant, sans en être un objectif explicite, certaines actions menées dans le cadre de la coopération internationale ont pu contribuer à la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités. Ce sont par exemple des actions menées dans les domaines de la santé, de l'éducation de base et de la formation professionnelle, de l'hydraulique, de l'eau potable et de l'assainissement, du développement rural, de la décentralisation et du développement local etc. D'autres acteurs tels que les OSI et les collectivités territoriales (dans le cadre de la coopération décentralisée) qui interviennent sur les territoires du Sud, et le choix de certaines thématiques tels que la microfinance permettent également d'établir un lien indirect avec la lutte contre la pauvreté.

L'une des difficultés engendrée par cette réticence de l'aide internationale française à définir explicitement la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités comme objectif à atteindre, est la mesure de son impact réel, et les effets pervers qu'elle peut créer comme un renforcement de certaines inégalités et la marginalisation de certaines catégories sociales.

Un certain nombre d'actions ayant eu un impact sur la réduction des inégalités et contribuant à la lutte contre la pauvreté ont cependant pu être identifiés. Ce sont par exemple l'augmentation des revenus (grâce aux projets de microfinance urbaine et rurale, de développement agricole, de développement local etc.), l'empowerment des catégories sociales marginalisées (par l'appui à la décentralisation, à la démocratie participative, participation à la gestion des biens publics et à la définition des politiques publiques)... et également par l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base notamment dans les domaines de l'éducation de base, de la formation professionnelle, de la santé, de l'accès à l'eau potable (hydraulique urbaine et rurale). (GENTIL, et al., 2000). Ces conclusions sont reprises et confirmées par le CAD (CAD, 2004) qui relève une certaine inefficacité d'une approche inclusive qui peut sembler moins contraignante, mais qui tiendrait plus du saupoudrage et à une dispersion des efforts, qu'à une volonté affirmée de mener une politique de coopération internationale axée sur la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités.

## **Quel est l'engagement des principaux acteurs de l'aide française dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités ?**

Les réflexions du MAE, du MINEFI et de l'AFD, principaux acteurs de l'aide française, ont conduit à une première prise de conscience de la nécessité d'une réorientation de leur politique pour l'atteinte des OMD.

Le MAE a ainsi appuyé la création du réseau IMPACT dont la mission était d'offrir un cadre de recherche et d'appui aux politiques publiques de réduction de la pauvreté et des inégalités (rassemblant des universitaires, des chercheurs, des acteurs du développement, des responsables politiques). Il a également défini cinq principes devant guider l'aide française :

- Faire de la lutte contre la pauvreté et les inégalités une dimension prioritaire mais non exclusive (face au développement durable);
- Examiner la relation entre croissance et pauvreté à travers l'étude des politiques de redistribution ;
- Intégrer la notion d'exclusion et d'inégalité à la notion de pauvreté ;
- Reconnaître le rôle de L'État et des politiques publiques pour faire respecter les impératifs d'équité et de cohésion sociale ;
- Etablir le lien entre LCPI et mondialisation. Dans ce contexte, les règles commerciales qui nuisent aux intérêts des PMA et les relations d'État à État doivent être repensées.

(GENTIL, et al., 2000)

L'AFD a également manifesté un intérêt croissant pour cette thématique. Un intérêt matérialisé à travers la « note de doctrine sur la réduction de la pauvreté et des inégalités ». Celle-ci exprime d'une part la prise de conscience que la lutte contre la pauvreté et les inégalités, loin d'être un phénomène éphémère de mode, résulte d'un constat. De nombreux travaux et études servent de bases conceptuelles et expriment un engagement ferme de la communauté internationale. Et d'autre part elle a été l'un des objectifs implicites des actions menées par l'AFD. Les moyens utiles et efficaces pour en faire un axe prioritaire des actions de coopération internationale au sein de l'AFD en amont et en aval a également été identifié à travers le choix, la définition, l'exécution et l'évaluation des projets et des programmes (AFD, 2000).

La poursuite de cette réflexion a conduit à l'organisation d'un séminaire de formation et de réflexion les 28 et 29 juin 2001 sur le thème : Introduire les critères de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les modes d'évaluation et d'exécution des projets de l'AFD. Les attentes étaient celles de pouvoir « proposer des axes méthodologiques opérationnels pour une meilleure prise en compte de la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les modes d'élaboration et d'exécution des projets de l'AFD » (AFD, 2001).

Trois axes prioritaires ont été proposés pour orienter l'action de l'AFD, ce sont le renforcement des capacités (des acteurs institutionnels, et de la population bénéficiaire), la création d'opportunités économiques et « *l'appui aux populations marginalisées pour réduire leur vulnérabilité aux chocs à court terme et aux régressions écologiques à long terme* » (CAD, 2004).

Le MINEFI devrait également faire partie intégrante de la réflexion sur l'engagement de la coopération internationale dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, au regard de la part importante de l'annulation de la dette dans le volume de l'aide française.

L'une des recommandations formulée est celle d'une révision de la liste des pays de la ZSP afin de pouvoir créer une meilleure cohérence avec l'atteinte des OMD. Il s'agirait notamment de mieux cibler l'aide programmable et par thématique afin d'établir des priorités en lien avec les besoins de chaque territoire pour l'atteinte des OMD.

### **L'accès aux services sociaux de base**

Cette analyse rétrospective de l'aide internationale française réalisée au début des années 2000 révèle également que la satisfaction des besoins de base a été l'un des objectifs clairement exprimés de la coopération internationale, sans qu'un lien direct avec la lutte contre la pauvreté et les inégalités ne soit établi.

**Dans le domaine de la santé**, la priorité n'a pas été donnée aux services de santé de base, mais à la lutte contre les grandes endémies que sont le VIH/SIDA, le Paludisme, la Tuberculose. Un engagement réaffirmé par le Président de la République à travers l'appui apporté pour un fonds mondial de lutte contre ces trois maladies. Le volume de l'aide qui est alloué à la lutte contre ces endémies a connu une hausse importante entre 2000 et 2004 en passant de 17 millions à 150 millions d'euros à partir de 2004. Elle a également contribué, dans le cadre de l'aide multilatérale, aux fonds de l'OMS, l'ONUSIDA, l'UNICEF et le FNUAP. De nombreux partenariats ont été établis et la Société Civile a également été mobilisée pour atteindre les populations les plus vulnérables.

La France s'est également engagée dans la structuration des services et du système de santé dans le cadre d'une approche globale, intégrée et décentralisée de l'accès à la santé. Elle a ainsi contribué à la définition de politiques de santé, à la lutte contre les maladies transmissibles et à l'accès aux médicaments.

**Dans le domaine de l'éducation**, l'aide française intervenait majoritairement dans le cycle supérieur et technique, par l'octroi de bourses d'études et le financement de stages de formation (notamment par le biais de la francophonie) dans l'objectif de former des élites nationales. L'adoption des OMD et le leitmotiv de « l'éducation pour tous » l'a progressivement conduit à accroître l'appui apporté à l'éducation de base par le biais de la francophonie, à travers l'appui aux activités de l'Association pour



le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) et la construction d'infrastructures de base. Des partenariats ont été créés avec l'UNESCO et la Banque mondiale pour la mise en œuvre du plan stratégique du sommet de Dakar.

Le sommet sur le développement durable de Johannesburg en 2002 et le Forum mondial de l'eau de Kyoto en 2003 ont marqué un engagement croissant de la France dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Elle apporte son appui à l'élaboration des politiques nationales de l'eau, aux services décentralisés, aux agences de bassins, à la mise en place des comités d'usagers et de gestion de l'eau. Des partenariats sont également créés avec des OSI qui interviennent dans le domaine de l'eau et de l'assainissement : Ps-Eau, l'Institut international pour la gestion de l'eau et le programme pour l'eau et l'assainissement. Le DGCID pilote également le volet GIRE (Gestion Intégrée des Ressources en Eau) lancé au sommet de Johannesburg. A travers le FED, elle contribue également à la constitution d'un fonds européen pour l'eau.

Quelles évolutions en 2013 ? Certaines recommandations formulées dans l'examen des pairs du CAD en 2008 ont été prises en compte, comme par exemple la réalisation d'un document-cadre présentant la politique de coopération de la France. Quatre enjeux stratégiques y ont été définis (MAE, 2011) :

- La promotion d'une croissance économique durable et partagée
- La lutte contre la pauvreté et les inégalités ;
- La préservation des biens publics mondiaux ; et
- La stabilité et l'État de droit

La lutte contre la pauvreté et les inégalités, l'un des quatre enjeux de la coopération française, prévoit entre autres objectifs la réalisation des OMD et en particulier l'amélioration de l'accès aux services essentiels. Un autre pas a pu être fait grâce à la prise en compte des spécificités des pays bénéficiaires et leurs besoins en développement. Les pays les plus pauvres rencontrent plus que les autres, de grandes difficultés pour satisfaire les besoins de base de leurs populations qui sont, dans leur grande majorité, en situation de grande précarité. La coopération française pourra leur apporter un appui, dans ce domaine spécifique et contribuer ainsi à l'atteinte des OMD.

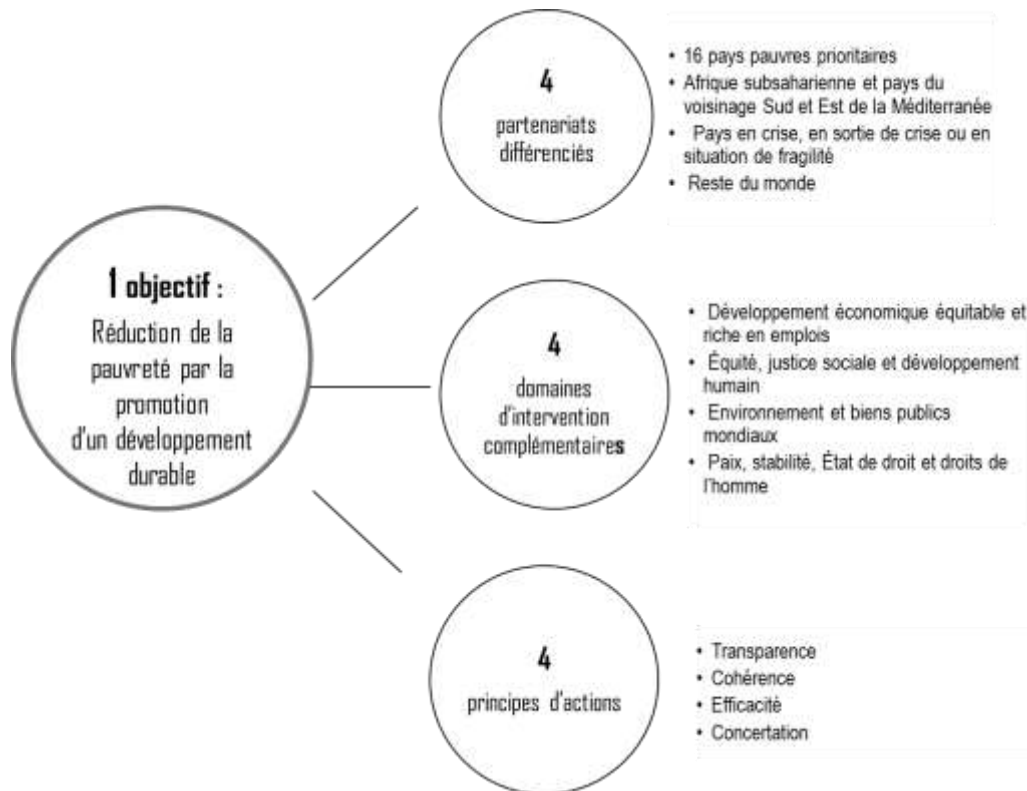
Les secteurs d'intervention prioritaires sont la santé, la lutte contre le VIH/SIDA, l'éducation, l'eau et l'assainissement, mais également « le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne », le développement agricole et la sécurité sociale. Selon les pairs du CAD, ces éléments auxquels s'ajoute la mise en place des documents-cadre de partenariat avec certains pays de la ZSP, constituent des progrès fait par la France dans la réalisation des OMD. Des progrès ont également été constatés dans la prise en compte de l'égalité homme-femme, notamment dans les secteurs de la santé et de l'éducation (CAD, 2008). Mais la dimension économique reste prédominante, comme l'on pourrait le constater dans les

directives transmises à l'ambassadeur, qui servent de référence à celui-ci pour définir les « axes prioritaires et les objectifs stratégiques » de l'intervention française dans le pays partenaire (CAD, 2008).

Le document cadre de la coopération française est un document de référence pour tous les acteurs de la coopération française et est censé refléter les intérêts mutuels des pays du Nord et du Sud, tout en contribuant à la mise en œuvre de la politique étrangère française (CAD, 2013). Un cadre de réflexion et de concertation a également été offert à l'ensemble des acteurs de la coopération française (au Nord et au Sud) et aux citoyens français par l'organisation des Assises internationales du développement et de la solidarité internationale de novembre 2012 à mars 2013. Ces assises ont permis de réunir l'Etat, les services de l'Etat, les ONG, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises, les fondations, les parlementaires, les organismes de recherche autour de cinq principaux thèmes dont la cohérence des politiques publiques pour le développement, les partenariats avec les acteurs non gouvernementaux, la transparence et l'efficacité de l'aide etc.

Dans son discours de clôture de ces assises, le président de la république (François Hollande) a annoncé des priorités parmi lesquelles la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités n'a pas été explicitement mentionné. Un constat fait par la plateforme des OSI (Coordination Sud) qui exprime le regret que la dimension sociale du développement n'ait pas été pris en compte (Coordination Sud, 2013). Il a cependant spécifié que « *la France reprendra une trajectoire ascendante vers les objectifs internationaux qu'elle s'est fixés dès qu'elle renouera avec la croissance* » (HOLLANDE, 2013), la réalisation des OMD et la lutte contre la pauvreté et les inégalités faisant partie des objectifs internationaux, l'engagement de la coopération française devrait s'en trouver confirmé.

Les grands axes de la stratégie française d'aide au développement peuvent être ainsi schématisés:



Sources d'informations : (MAE, 2011)/Réalisation : K. Tade

Figure 4: Les axes de la stratégie française d'aide au développement

### 2.3.3 Volume et répartition de l'Aide française pour la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base

Le rapport bisannuel 2014 de la stratégie d'aide au développement de la France (MAEDI, 2014) nous permet de porter un regard sur le volume et la répartition de l'APD.

En 2012, l'APD était estimée à 9,4 milliards d'euros dont 66% étaient affectés à l'APD bilatérale, 17% à l'APD européenne et 17% à l'APD multilatérale.

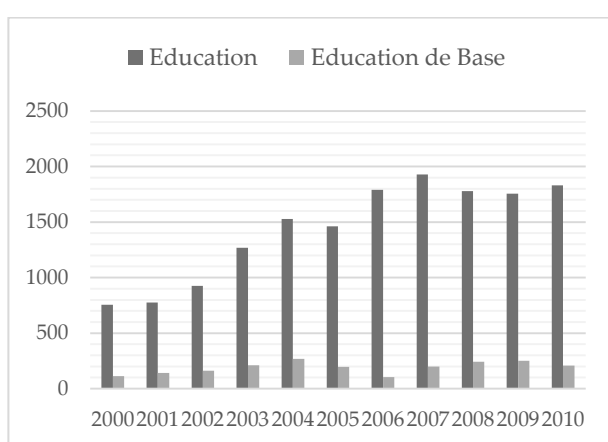
52,5% de l'APD bilatérale a été en destination de l'Afrique, et 38,5% en destination de l'Afrique subsaharienne. Cette répartition géographique de l'aide traduit une cohérence de la politique française d'aide au développement car l'Afrique subsaharienne regroupe également le nombre le plus important de pays de la ZSP.

La répartition par secteurs indique que la part la plus importante de l'APD bilatérale a été affectée à des secteurs non définis (désignés sous le terme de « autres »). Ce sont ensuite 17% qui ont été affectés à la croissance, 17% à la dette. Parmi les services sociaux, le secteur de l'éducation a bénéficié de la part la plus importante avec un montant estimé à 1,1 milliards d'euros, représentant 16% de l'ensemble de l'aide. Les parts octroyés à la santé et aux infrastructures et services sociaux sont respectivement 2% et

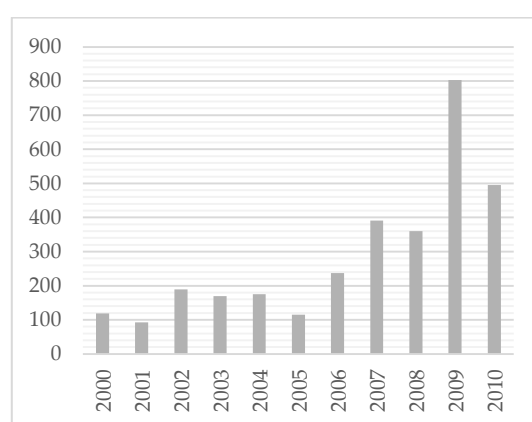
8%. Ces chiffres ne traduisent pas la totalité des fonds affectés à la santé, l'aide octroyée au secteur de la santé passant essentiellement par le biais de l'aide multilatérale. Il en ressort cependant, au regard de la part de l'APD français destinée à l'APD multilatérale et européen, que la France, dans la mise en œuvre de sa stratégie d'aide au développement dont l'objectif affiché est la réduction de la pauvreté, n'a pas affecté une part importante de l'APD bilatérale directement aux services sociaux. Les résultats affichés dans ce secteur sont :

- 660 000 enfants scolarisés au primaire et au collège
- 751 000 personnes accédant à une source d'eau potable

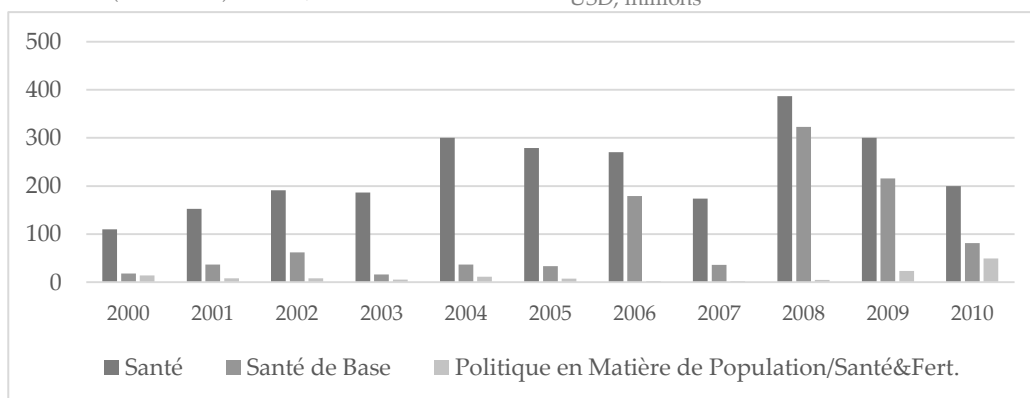
Un regard rétrospectif sur l'APD nous permet d'en voir l'évolution entre 2000 et 2010 à travers les graphiques suivants :



Graphique 16: Volume de l'aide française dans le domaine de l'éducation de base (2000 - 2010) en USD, millions



Graphique 17: Volume de l'aide française dans le domaine de la Distribution d'Eau et Assainissement (2000 - 2010) en USD, millions



Sources : (OCDE, 2010)

Graphique 18: Volume de l'aide française dans le domaine de la santé (2000 - 2010) en USD, millions

Nous observons que la part octroyée à la santé de base dans le total des fonds affectés à ce secteur a connu une croissance importante entre 2008 et 2010, tandis que celle octroyée à l'éducation de base a connu peu de variations et est restée faible sur toute la période d'observation. Dans le domaine de l'eau potable et l'assainissement, un accroissement important est noté en 2009 et en 2010 malgré une baisse importante enregistrée.

## **Chapitre 3 :** La coopération décentralisée française, instrument de réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base en Afrique subsaharienne ?

*Décision n° 21.*

*« Le Gouvernement appelle les collectivités territoriales à jouer un rôle croissant dans les dynamiques territoriales de développement, dans leur domaine d'expertise, et en tenant compte autant que possible des politiques d'appui à la décentralisation conduites par l'Etat français ... Le Gouvernement a proposé les mesures nécessaires pour sécuriser juridiquement le droit des collectivités territoriales à mener des projets dans leur domaine de compétence » (MAEDI, 2014)*

### 3.1 L'action extérieure des collectivités territoriales: des jumelages à la coopération décentralisée

La coopération décentralisée est un objet d'étude qui connaît des variations dans le temps et dans l'espace. Loin d'être un fait nouveau, elle s'est adaptée, au fil des années, aux changements de son environnement, et connaît une appropriation par différents acteurs qui la définissent d'un point de vue local, selon l'usage qu'ils en font et les objectifs qu'ils visent. En effet, chaque Etat ou institution a adopté une définition de la coopération décentralisée qui lui est propre, mais qui est toujours antérieure à sa mise en œuvre sur son territoire.

Une tentative de définition de la coopération décentralisée n'échappe ainsi pas à une confrontation avec celle du jumelage, « l'ancêtre » de la coopération décentralisée, et nous conduit vers « des » définitions. Peuvent alors s'opposer la définition anglo-saxonne de la coopération décentralisée plus extensive et la définition francophone plus restrictive.

L'approche extensive défendue par les pays anglo-saxons et adopté par l'Union Européenne, reconnaît le statut de coopération décentralisée à toute action internationale impliquant des acteurs infra-étatiques, publics ou privés, tels que les collectivités territoriales, mais également les universités, les chambres de métier, les ONG etc. (BEKKOUCHE, 2000).

Les pays francophones, et les pays latins en général, ont une conception plus restrictive qui circonscrit les acteurs du partenariat à tout organe décentralisé élu au suffrage universel direct ou indirect, notamment aux collectivités territoriales. C'est de cette conception qu'est issue la définition française de la coopération décentralisée, une définition qui se construit progressivement, au gré de ces évolutions et des directions prises par ces acteurs tout au long de son histoire.

### 3.1.1 L'histoire de la coopération décentralisée : une reconnaissance progressive des partenariats entre collectivités territoriales

L'histoire de la coopération décentralisée se confond avec celle du jumelage et est rythmée par l'évolution des contextes géopolitiques : les indépendances en Afrique dans les années 60, la fin de la deuxième guerre mondiale, la fin des dictatures en Amérique latine dans les années 80, la chute du mur de Berlin en 1989, l'essor des relations avec l'Asie du Sud-Est et la Chine dans les années 90, la guerre des Balkans à la fin des années 90. Autant de faits historiques et géopolitiques qui changèrent profondément le monde et les relations internationales et qui impulsèrent les relations entre les villes. Les collectivités françaises sont, et demeurent, les précurseurs de cette forme de coopération.

La coopération décentralisée trouve ses racines dans les premiers jumelages nés aux lendemains de la deuxième guerre mondiale. Pour que l'amour combatte la haine, et l'amitié efface le ressentiment, le général Charles de Gaulle, chef de l'Etat français, et Konrad Adenauer de l'Allemagne incitèrent les peuples européens à se rapprocher et invitèrent les villes à nouer des liens d'amitié au-delà de leurs frontières étatiques afin que plus jamais ne se reproduise cette guerre qui fût la plus meurtrière de l'histoire. Les villes allemandes et françaises, et en particulier leurs jeunes, y furent particulièrement incitées grâce à la mise en place de l'Institut franco-allemand pour la jeunesse. Et parmi les premiers jumelages franco-allemands, nous pouvons citer celui entre La ville d'Oullins en France et la ville de Nurtigen en Allemagne qui fût signé le 2 juin 1962. Deux mains serrées illustraient alors l'accord sur lequel était notifié « *première étape sur la route sans frontière pour un rapprochement pacifique et constructif des peuples* ».

Les jumelages franco-allemands ne tardèrent pas à se multiplier, et bien souvent à l'insu des organes de contrôle, tant et si bien qu'un premier décret tenta de les officialiser et de les formaliser tout en prévoyant une structure de coordination. Ce fût le décret d'Edgar Faure.

Mais le désir des collectivités territoriales de s'ouvrir à l'international ne devait cesser de grandir, et leurs regards se portèrent bien vite au-delà des frontières européennes. En France le 28 juin 1980, le maire de Marseille et père de la décentralisation, Gaston Defferre, signait un accord de jumelage avec la ville d'Alger. Il fût suivi un an plus tard par le maire de Lille, Pierre Mauroy, qui officialisait le jumelage

de la région Nord Pas de Calais avec l'Etat du Maryland aux Etats Unis. Ce fût ce dernier qui, quelques années plus tard, alors devenu premier ministre, écrivit une lettre circulaire du 26 mai 1983 adressée au ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, au ministre des Relations Extérieures, aux Préfets Commissaires de la République, aux Chefs de postes diplomatiques et consulaires. Il y plaidait pour le renforcement des collectivités territoriales en leur donnant les moyens de participer à l'action de la France à l'étranger à travers l'établissement de « *contacts avec les collectivités locales d'autres pays* » (HAMON, 1997).

A côté des jumelages que nous qualifierons « d'amitié » en Europe, se sont également mises en place les coopérations transfrontalières dès les années 70. Ces accords se sont formalisés par différents traités et conventions dont :

- l'Accord franco-italien de coopération décentralisée transfrontalière entré en application le 6 octobre 1996,
- le Traité franco-espagnol signé à Bayonne le 10 mars 1995 entre les quatre autonomies du nord de l'Espagne, les trois régions du Sud de la France, et les collectivités territoriales les composant
- l'Accord entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse signé en 1996 à Karlsruhe relatif au « *groupement local de la coopération transfrontalière* »

Ces textes ont connu des évolutions en s'intégrant au droit interne des différents pays, et en s'adaptant aux nouvelles lois de décentralisation. La mutualisation des moyens pour répondre à des besoins et problèmes communes étaient à l'origine de l'établissement de ces accords et traités. Les collectivités locales manifestaient ainsi leur volonté de faire partie intégrante de l'espace socio-économique européen.

La Suisse, par l'entremise du Conseil des communes créé en 1951, allait également voir ses collectivités territoriales dans une démarche personnelle s'engager dans des jumelages.

D'autres motifs allaient conduire les territoires décentralisés à se jumeler. La ville de la Skopje en République de Macédoine et la ville de Dijon en France se sont jumelés en 1961 autour de l'art.

Différentes organisations internationales, devant le succès des premiers jumelages franco-allemands, encouragèrent les territoires à plus d'ouverture et à dépasser leurs frontières continentales. En 1971, la 26<sup>ème</sup> session de l'assemblée des Nations Unies encouragea les relations entre toutes les villes du monde.

La mise en œuvre des jumelages entre les territoires des pays du Nord et ceux des pays du Sud fût également encouragée par l'UE en 1989 dans la convention de Lomé IV entre les pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique), texte dans lequel fût également consacré le terme « coopération décentralisée » pour désigner ces partenariats entre collectivités territoriales.

« Article 20 En conformité avec les articles 2, 3 et 13 et afin d'encourager l'épanouissement et la mobilisation des initiatives de tous les acteurs des États ACP et de la Communauté, susceptibles d'apporter leur contribution au développement autonome des États ACP, la coopération appuie également, dans les limites fixées par les États ACP intéressés, les actions de développement d'acteurs économiques, sociaux et culturels, dans le cadre d'une **coopération décentralisée**, notamment sous forme de conjonctions d'efforts et de moyens entre homologues des États ACP et de la Communauté. Cette forme de coopération vise en particulier à mettre au service du développement des États ACP les compétences, les modes d'action originaux et les ressources de ces acteurs.

*Les acteurs visés par le présent article sont les pouvoirs publics décentralisés, les groupements ruraux et villageois, les coopératives, les entreprises, les syndicats, les centres d'enseignement et de recherche, les organisations non gouvernementales de développement, des associations diverses et tous groupes et acteurs capables et désireux d'apporter leur contribution spontanée et originale au développement des États ACP » (Convention Lomé IV, Article 20, 1989) (ACP-CEE, 1989)*

### 3.1.2 La coopération décentralisée Nord – Sud : autres lieux, autres objectifs

Ces premières incursions hors Europe, devaient prendre une direction bien particulière en se tournant vers les pays du Sud. On parla alors de « jumelage – coopération » pour des relations basées sur la solidarité. Le 21 janvier 1967, une petite ville du Poitou, Loudun, devait mettre en place un jumelage-coopération avec une ville de l'Afrique subsaharienne, Ouagadougou la capitale de la Haute Volta. Quelques années auparavant, c'était les villes portuaires de Marseille et d'Abidjan (Côte d'Ivoire), et les villes de Niort et d'Atakpamé (Togo) qui se sont officiellement jumelés en 1958.

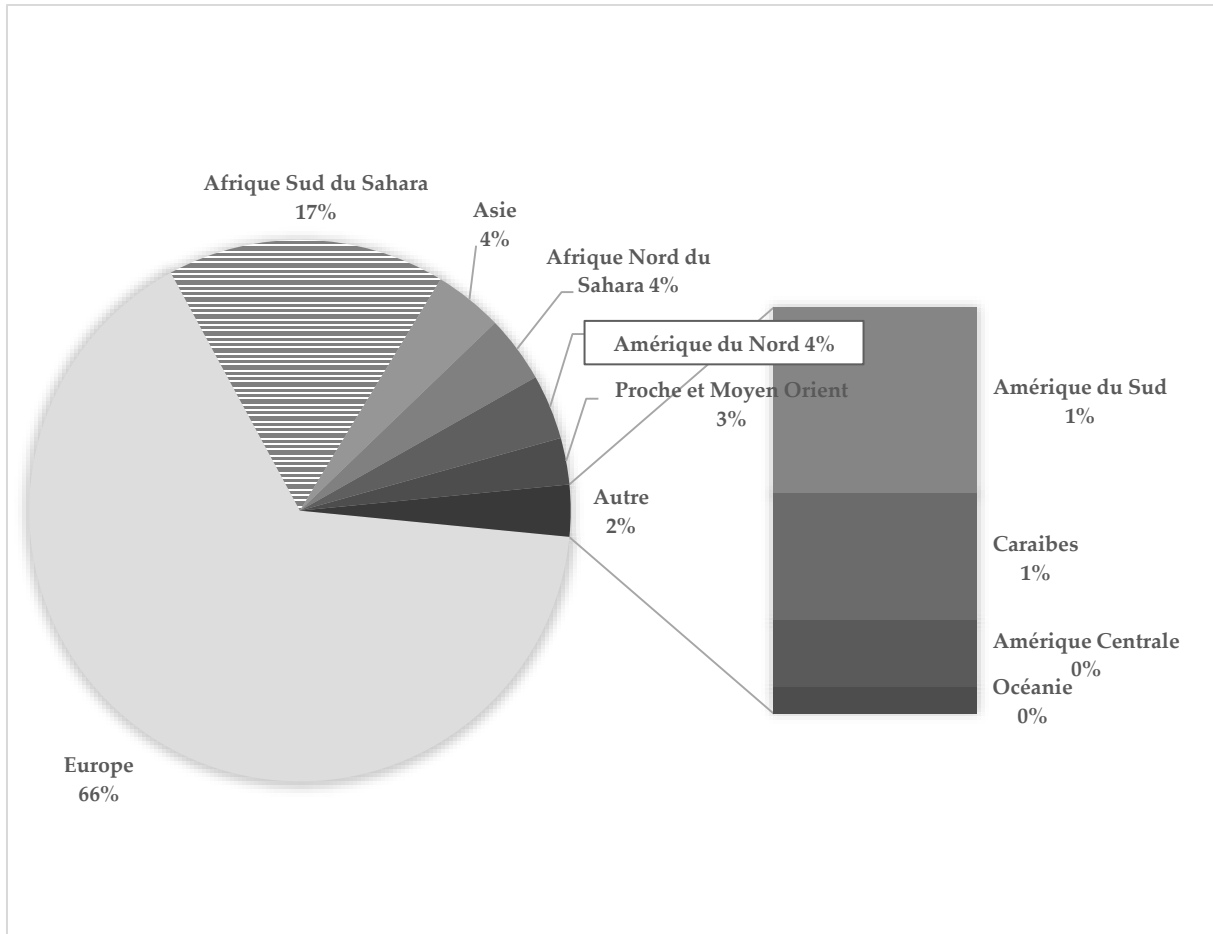
Ces premiers liens qui se nouèrent entre les territoires des pays du Nord et ceux des pays du Sud, furent tout autant des « liens d'amitié » comme les jumelages, que des liens de solidarité comme l'entend le mot « coopération ». Ces nouvelles relations entre collectivités territoriales s'étaient cependant cantonnées aux grandes villes africaines, Dakar, Ouagadougou, Abidjan, Libreville etc. La « coopération – jumelage » devait prendre son véritable essor et se généraliser en Afrique, en particulier en Afrique subsaharienne, avec la vaste médiatisation de la grande sécheresse qui survint dans les pays du Sahel au cours des années 70.

Afin d'apporter une aide dans la durée, des « jumelages – coopération » devaient progressivement se mettre en place entre des régions, départements, communes ou communauté de communes, français et des territoires d'Afrique subsaharienne pas encore décentralisés. Parmi eux, on retrouvait aussi bien des communes, que des villages ou des cantons (qui seront plus tard remplacés par les provinces au Burkina Faso).



Le graphique ci-dessous montre que 66% des projets de coopérations décentralisées ou jumelages se situent en Europe. Il est suivi de très loin par l'Afrique qui regroupe 21% des projets, l'Afrique subsaharienne y occupant une part importante avec 17% des projets.

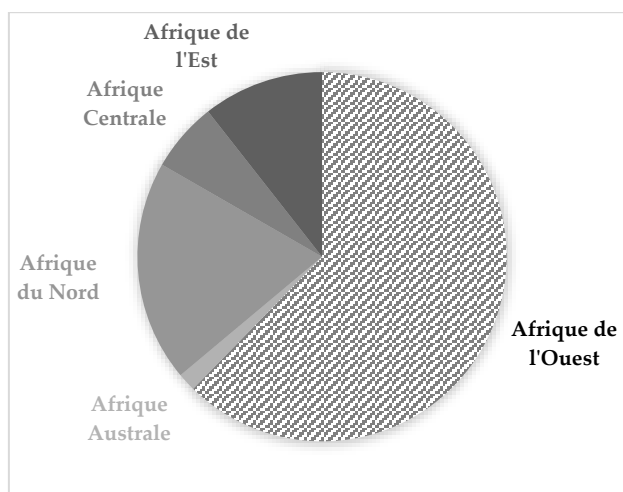
Autres lieux, mêmes objectifs, la coopération avec les territoires du Sud sont majoritairement centrés autour des échanges culturels et de l'envoi de dons. Et la France demeure le pays enregistrant le nombre le plus important de coopérations décentralisées.



Sources de données : (CNCD, 2010)

Graphique 19: Répartition géographique des projets de coopération décentralisée français dans le monde

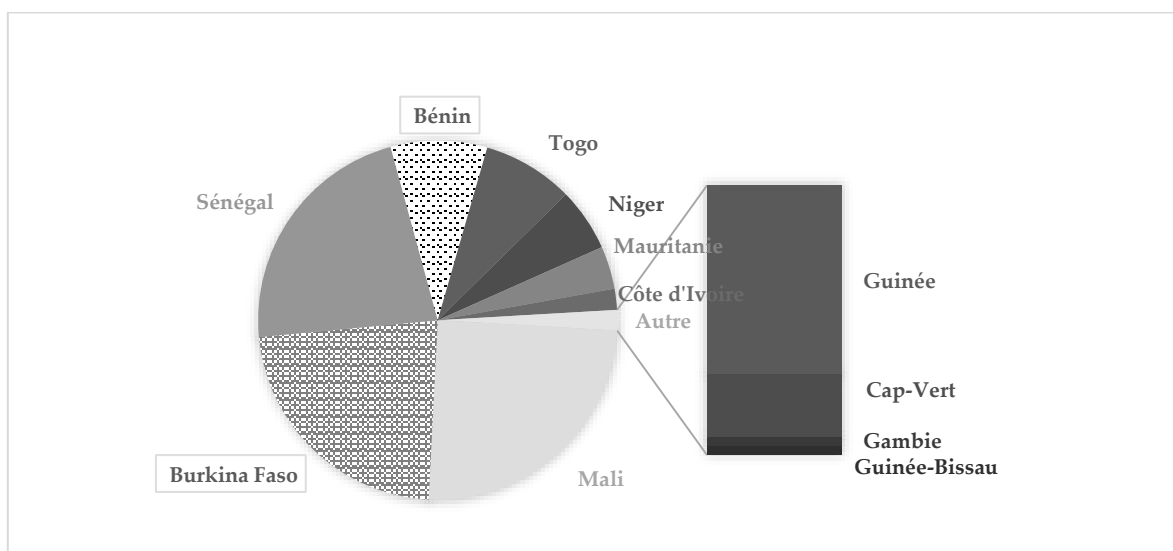
Si le premier graphique nous montre une prédominance des partenariats en Afrique subsaharienne, le graphique ci-dessous nous donne plus de précisions. En portant notre regard sur le continent africain, nous constatons sans grande surprise que l'Afrique de l'Ouest concentre le plus grand nombre de projets de coopération décentralisée.



Source données : Atlas de la coopération décentralisée, (CNCD, 2010)

Graphique 20: répartition des projets de coopération décentralisée français en Afrique

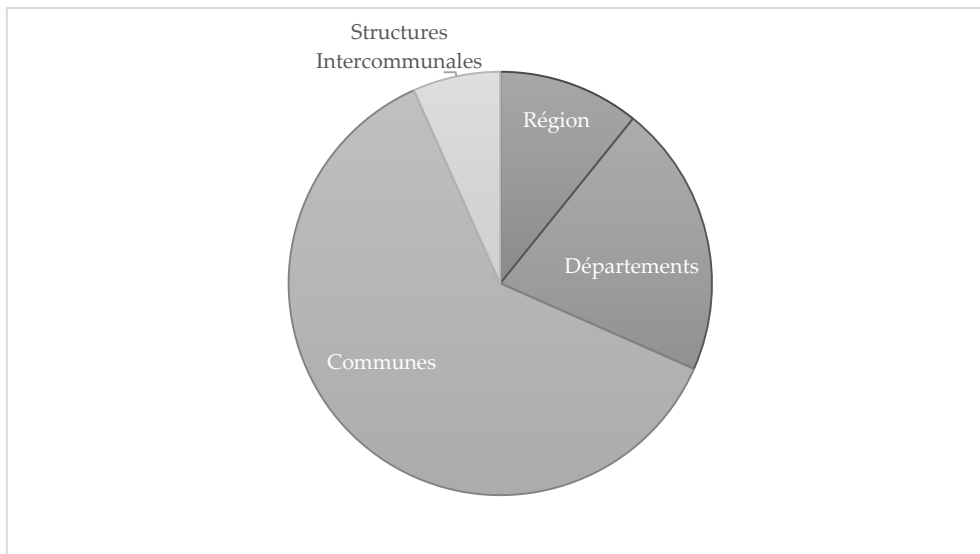
Ce constat pourrait s'expliquer par l'histoire de la France avec cette partie de l'Afrique qui a été en grande partie colonisée par la France. C'est aussi l'une des principales raisons d'une présence plus importante dans les pays francophones. Le graphique ci-dessous qui montre la répartition des projets de coopération français en Afrique de l'ouest décrit parfaitement cet état de fait. Aucun des quatre pays anglophones de cette partie de l'Afrique (Ghana, Nigéria, Sierra Léone et Libéria) n'accueille des projets de coopérations décentralisées français, malgré le fait qu'elle concentre environ 62% des projets de coopération décentralisée menés en Afrique.



Source données : Atlas de la coopération décentralisée, (CNCD, 2010)

Graphique 21: Répartition des projets de coopération décentralisée en Afrique de l'Ouest

Les communes, suivies par les régions, sont les collectivités territoriales françaises menant le plus grand nombre de projets de coopération décentralisée en Afrique subsaharienne.



Source données : Atlas de la coopération décentralisée, (CNCD, 2010)

Graphique 22: Collectivités intervenant en Afrique subsaharienne

### 3.1.3 Les dispositifs juridiques la coopération décentralisée française : reconnaissance, encadrement et renforcement des actions extérieures des collectivités françaises

Dans l'histoire des jumelages, première étape vers la coopération décentralisée, les faits ont souvent précédé le droit. Son évolution s'est faite en marge de tout cadre juridique qui par ailleurs était inexistant dans ce domaine, en prenant des directions et des formes au gré des attentes des uns et de la vision des autres. Elle ne fût pas une compétence transférée par l'Etat central, comme c'est généralement le cas dans la décentralisation. Ce fût une compétence construite, revendiquée qui attendait à peine une reconnaissance officielle et un cadre juridique, choses qui s'avéraient par ailleurs nécessaires.

L'utilisation de différents termes pour désigner les mêmes relations établies avec les territoires des pays du Sud contribueront à créer une certaine confusion et rendront la mise en place d'un cadre juridique spécifique et l'adoption d'une définition nécessaire. En effet, les termes « jumelage – coopération, coopération décentralisée pour le développement, jumelage - humanitaire », pour ne citer que ceux-là, étaient utilisés en leur donnant la définition qu'on souhaitait. Cette multiplicité d'appellations pour ce qui semblait être la même chose exprimait le souci des acteurs de spécifier leur objet et de différencier les partenariats avec les territoires du Sud (en particulier d'Afrique subsaharienne) des jumelages classiques avec des territoires des pays du Nord.

En France, une première consécration du terme « coopération décentralisée » et une reconnaissance officielle se feront en 1985 dans la circulaire du Premier Ministre datée du 10 mai 1985 (no 2063/SG) relative à l'action extérieure des collectivités territoriales), deux ans après celle de Pierre Mauroy. Plusieurs circulaires de gouvernements successifs allaient accompagner cette reconnaissance progressive. L'organisation des premières assises de la coopération décentralisée par l'Etat et les collectivités territoriales en 1987 à Bordeaux seront un premier pas vers une tentative de compréhension de ce phénomène, un lieu d'échanges et de partage d'expériences entre les différents acteurs impliqués. Deux ans plus tard, les deuxièmes assises de la coopération décentralisée de Rennes sont organisées à l'initiative de la commission Coopération décentralisée de l'Assemblée des Présidents de Conseils Généraux (APCG), avec la collaboration de Cités Unies France et le Ministère de la coopération et la participation des villes, départements et régions engagés ou désirant s'engager à l'international.

Trois ans plus tard, un premier cadre juridique allait être offert à la coopération décentralisée avec la loi d'orientation No 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration du territoire. Celle-ci autorise les collectivités territoriales à signer des accords ou conventions avec des collectivités étrangères dans le respect des accords internationaux de la France.

*« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.*

*En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire » Article L1115-1 du Code General des Collectivités Territoriales, chapitre V : Coopération décentralisée (Cf. Annexe... p...)*

S'en suivront l'organisation d'autres assises de la coopération décentralisée, des colloques, des conférences sur le plan national, régional, ou sur des thématiques spécifiques en lien avec la coopération décentralisée. Ils conduiront ou seront la conséquence de la promulgation d'autres lois ou décrets encadrant l'action internationale des collectivités. Ces textes de lois permettront également d'adopter une définition française de la coopération permettant de faire la distinction entre coopération décentralisée, action extérieure ou action internationale de la coopération décentralisée.

Mais ces différentes lois qui tentent de la formaliser et d'en donner une image uniforme, sont antérieures à son existence. On retrouve ainsi sous le terme de « coopération décentralisée » différents modèles en lien avec les acteurs impliqués et le fonctionnement de la relation.

Les modèles « action extérieure » et « ONG » peuvent être schématisés comme présenté ci-dessous :

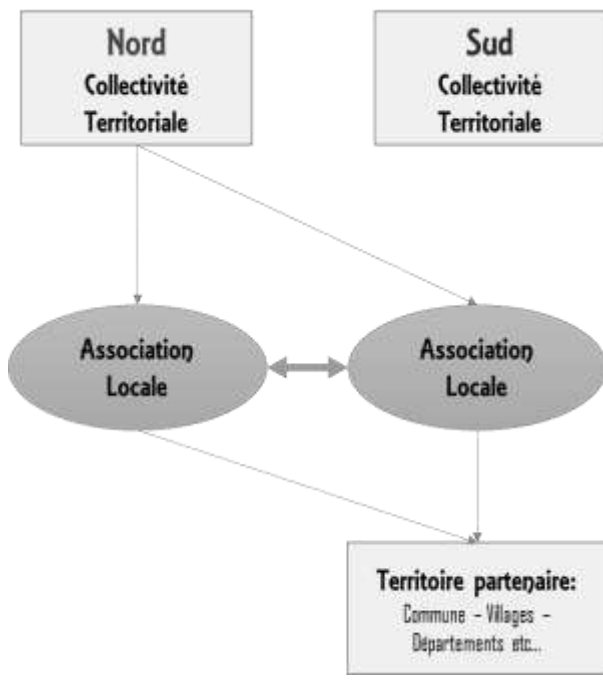


Figure 6: Modèle "action extérieure"

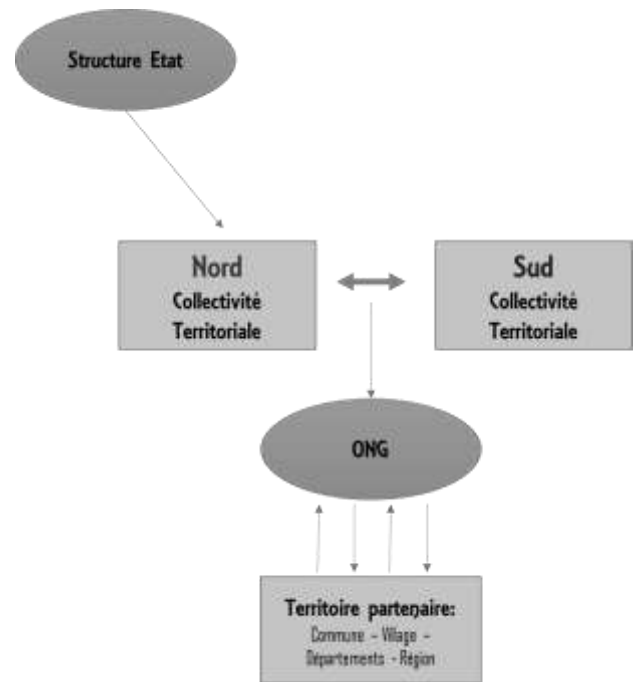


Figure 5: Modèle "ONG"

Dans le modèle « action extérieure », les acteurs impliqués dans la relation sont la collectivité territoriale du Nord, une association locale au Nord et une autre au Sud, qui mènent ensemble des actions sur le territoire partenaire. Cette relation triangulaire qui exclut la collectivité territoriale du Sud était très répandue avant la mise en œuvre de la décentralisation dans les pays partenaires du Sud.

Dans le modèle « ONG », les deux collectivités territoriales sont effectivement impliqués dans la relation, mais les actions sont mises en œuvre sur le territoire partenaire par une ONG. Cette proximité du territoire et des élus qui est l'un des objectifs de la décentralisation, est ainsi remis en question.

Le modèle « comité de jumelage » schématisé ci-dessous, présente l'avantage de mobiliser les acteurs du territoire à travers la mise en place d'un comité de jumelage. Les deux collectivités territoriales et les deux comités de jumelage entretiennent une relation. La collectivité territoriale du Nord finance le comité de jumelage de son territoire qui en lien avec son homologue du Sud, mène des actions sur le territoire partenaire du Sud. Dans ce fonctionnement, le comité de jumelage s'interpose entre la collectivité territoriale du Sud qui est dépossédée de la maîtrise d'ouvrage.

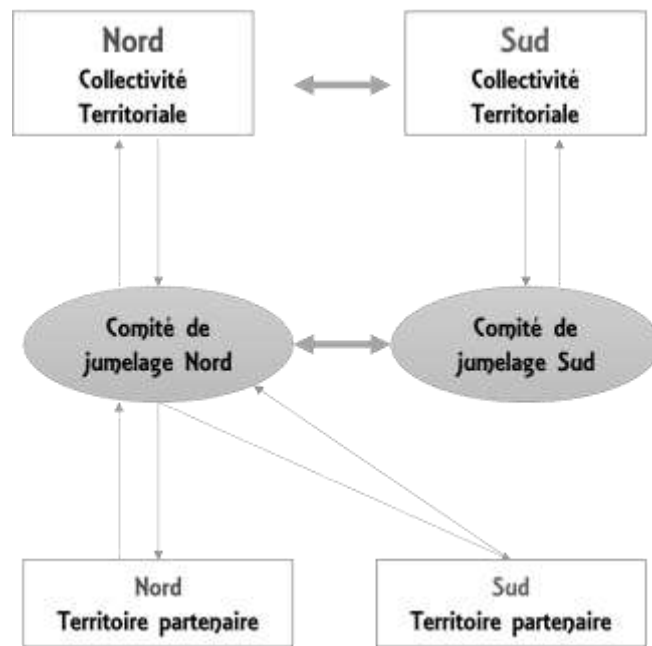


Figure 7: Modèle "comité de jumelage"

Ces trois modèles sont bien loin de la définition de la coopération décentralisée qui au sens strict peut être ainsi schématisé :

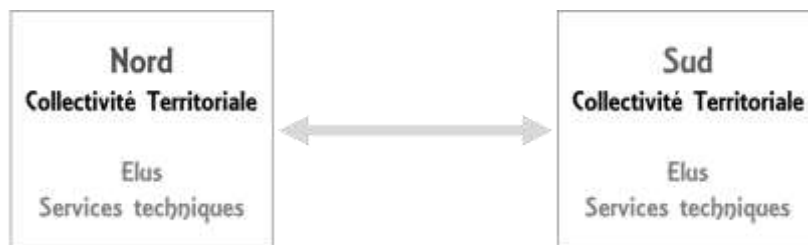


Figure 8: Coopération décentralisée au "sens strict"

La coopération décentralisée est alors faite d'échanges entre les élus et les services techniques qui collaborent ensemble dans la réalisation des projets sur le territoire partenaire du Sud. La décentralisation trouve ici tout son sens.

D'autres modèles, dans une vision plus large, permettent la mobilisation de tous les autres territoires des deux territoires. Ce sont par exemple le modèle « coopération de territoire à territoire » où la collectivité du Nord apporte son appui à plusieurs acteurs de son territoire qui interviennent sur le territoire partenaire. Et le modèle « programme concerté de territoire à territoire » où les actions des acteurs des deux territoires partenaires s'intègrent à celles décidées par les deux collectivités partenaires dans le cadre de leur coopération décentralisée. Cette deuxième démarche qui permet une concertation préalable entre les deux partenaires, permet d'éviter des conflits éventuels créés par une exclusion des autorités locales.

L'une des nécessités exprimée par certains acteurs impliqués, est celle de dénuer cette forme de partenariat entre territoires, que l'on tenait à différencier de celle entre les territoires du Nord (auxquels on réserve le terme de « jumelages ») en leur attribuant à tous le terme de « coopération décentralisée ». En effet, il n'y aura pas d'un côté une relation « d'égal à égal » où l'on reçoit autant qu'on donne, et d'un autre côté une relation où on s'engage à donner avec bonté et charité sans espérer en recevoir ou en tirer quelque chose, quel qu'en soit la nature, tous seraient de la « coopération ». Une différenciation contre lequel s'est justement insurgé Henri Desclèves en 1998 au cours d'une réunion consacrée aux spécificités du partenariat Nord – Sud : « Pour Henri Desclèves en effet, il est essentiel de rappeler que culture, solidarité et développement économique forment les données inséparables d'un même ensemble. Ne pas le comprendre explique, selon lui, certaines maladresses et échecs commerciaux français à l'étranger » (HAMON, 1997).

## 3.2 Les domaines d'intervention et les moyens d'action des collectivités territoriales françaises au SUD

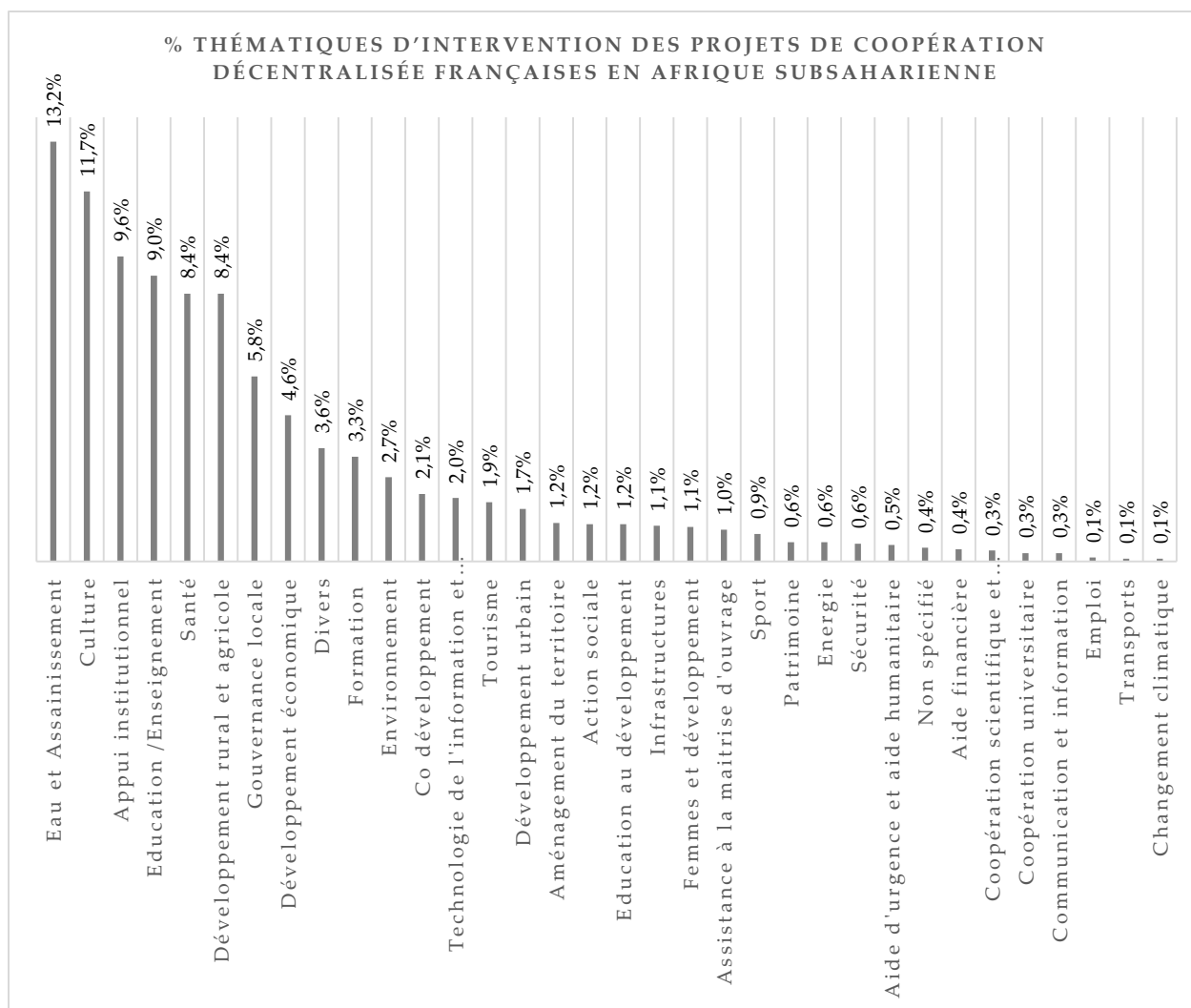
### 3.2.1 Un choix des domaines d'intervention conditionné par la situation géographique des territoires partenaires

Une analyse des thématiques des projets de coopération décentralisée accessible dans l'Atlas français de la coopération décentralisée (CNCD, 2010) permet de constater que la culture représente la plus forte proportion des projets (6852 projets, soient 56,62 %), suivie de l'Education (5,71%), l'appui institutionnel et la gouvernance locale (5,43 %), l'eau et l'assainissement (3,21%). Cette répartition des projets est cependant liée à la situation géographique des territoires partenaires. La prédominance de la culture dans les projets menés est en effet due au nombre important des relations de coopérations décentralisées en Europe où la principale thématique d'intervention est la culture.

La culture représente 86,91% des projets en Europe, contre 3,91% en Afrique subsaharienne. Tandis que l'eau et l'assainissement qui représentent la part la plus importante des projets menés en Afrique subsaharienne (80,42%), ne représentent que 6,88% de ceux menés en Europe. Le choix des domaines d'intervention est donc intimement lié aux territoires des partenaires, et notamment à l'objectif du partenariat. Le graphique ci-dessous présentant la répartition des projets de coopération décentralisée entre les différentes thématiques d'intervention en Afrique subsaharienne indique que la majorité des projets menés sont en lien direct avec les services sociaux de base (eau, assainissement, éducation, santé), mais également la culture et l'appui institutionnel.

Dans le domaine des services sociaux de base, les pays d'Afrique subsaharienne accueillant le nombre le plus important de projets eau – assainissement, santé et éducation sont le Burkina Faso, le Bénin et le

Mali, qui sont également les pays accueillant le nombre le plus important de projets de coopération décentralisée français (CNCD, 2010).



Source : Atlas de la coopération décentralisée française (CNCD, 2010)

**Graphique 23: Les thématiques d'intervention des projets de coopération de coopération décentralisée françaises en Afrique Subsaharienne.**

Les actions menées dans ces différents domaines d'intervention ont suivi l'évolution des pratiques qui peuvent être classifiés en quatre types, marquant quatre périodes (HUSSON, et al., 2007). Ce sont :

- **Les premiers pas** de la coopération décentralisée ont été caractérisés par une **approche humanitaire** : les actions consistaient essentiellement en des dons en nature aux populations des territoires partenaires (livres, médicaments, matériel, équipements etc.)
- **Le renforcement des relations** ont progressivement conduit vers une **approche « aide au développement » à travers la construction** d'infrastructures. Ces actions menées en réponse aux demandes locales ont quelques années plus tard montré leurs limites car elles manquaient



d'une vision à long terme. On constate en effet que les infrastructures réalisées qui tombaient en panne étaient abandonnées par les populations qui ne se l'étaient pas appropriées.

- La mise en œuvre de la décentralisation a créé un environnement nouveau et a fait apparaître de nouveaux enjeux pour la coopération décentralisée. Elle a offert aux collectivités françaises des interlocuteurs qui avaient sur leur territoire la même légitimité qu'eux et qui exprimaient de nouveaux besoins. **L'approche appui institutionnel** a ainsi pu voir le jour. La coopération décentralisée a permis le renforcement des capacités des nouveaux élus et des services techniques, et a permis de les accompagner dans l'exercice des compétences qui leur ont été transférées. On assiste alors à une **période de professionnalisation** des acteurs de la coopération décentralisée.
- La quatrième période est celle de **l'implication politique**, où la coopération décentralisée devient un outil de politique locale sur les deux territoires partenaires dans la recherche d'un **intérêt mutuel**. Le partenariat tend à une relation plus égalitaire où les deux collectivités territoriales à partir d'enjeux partagés, définissent les attentes de leur territoire et se donnent pour mission d'y répondre. Cette approche semble être l'avenir de la coopération décentralisée dans un contexte de crise économique où les budgets des territoires s'amointrissent et où les électeurs se contentent de moins en moins de l'aide pour l'aide. Cette approche pourrait également conduire vers un changement des regards des uns des autres. La collectivité territoriale du Nord ne devrait plus être perçue comme une source intarissable, et la collectivité du Sud comme un puits sans fonds.

Ces différentes périodes sont marquées par une évolution progressive et l'apparition de nouvelles approches et non le passage d'une approche à une autre. On peut ainsi trouver dans une même coopération décentralisée plusieurs approches qui cohabitent.

### 3.2.2 Les sources de financement des actions

Les collectivités françaises, pour financer leurs actions de coopération décentralisée utilisent plusieurs sources qui peuvent être internes et externes. Ces actions bénéficient de plus en plus du co-financement des deux collectivités territoriales. Dans les collectivités territoriales partenaires du Sud, en Afrique subsaharienne notamment, cette contribution consiste encore aujourd'hui en la valorisation des apports en nature (équipements, locaux, mobiliers etc.).

#### **Le budget communal**

Elle constitue encore aujourd'hui la principale source de financement des actions de coopération décentralisée. Chaque collectivité territoriale française établit la part du budget communal qu'elle voudrait affecter aux actions de coopération décentralisée, ou vote un budget annexe. La commune

d'Epernay par exemple a créé en 2004 un fond municipal affecté à la coopération décentralisée avec la commune de Fada N'Gourma au Burkina Faso d'un montant de 10 000 €. Certaines collectivités territoriales décident d'affecter un montant représentant un euro par habitant du territoire à leurs projets de coopération décentralisée.

D'autres allouent un montant qui est voté lors de l'élaboration du budget communal ou en fonction des actions prévues.

*« La Ville de Limoges s'engage à allouer à la Commune rurale de Pabré une subvention annuelle dont le montant prévisionnel sera voté chaque année par le Conseil Municipal de la Ville lors de l'élaboration de son budget municipal et en fonction des propositions faites par la Commune de Pabré » (Convention cadre du partenariat entre la ville de Limoges et la commune de Pabré, 2013).*

Le rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises présenté par le ministre des Affaires étrangères (MAE) le 23 janvier 2013, estime à environ 230 millions € le montant des dépenses réalisées par les collectivités territoriales françaises dans le cadre de leurs actions extérieures. Une part importante de ces dépenses sont destinées aux actions menées en Afrique subsaharienne, et plus particulièrement au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal. Ce montant ne tenant pas compte des frais de fonctionnement et de logistique inhérents à toute action, ce montant n'est qu'une estimation partielle du montant des engagements financiers des collectivités françaises. Ce montant représente environ 2,6% de l'Aide Publique au Développement (APD) de la France (CUF).

### **Des lois pour financer la coopération décentralisée**

Des lois permettent également aux collectivités territoriales de financer leurs actions de coopérations décentralisées. Ce sont la loi Oudin-Santini (n°2005-95 du 9 février 2005) et la loi Thiollière (n° 2007-147 du 2 février 2007). Et plus récemment, le « 1% déchets » mis en place en 2014.

**La loi Oudin-Santini** offre l'opportunité aux collectivités territoriale, aux agences de l'eau, aux établissements publics de coopération intercommunale, et aux syndicats mixtes chargés des services publics d'eau potable et d'assainissement, de financer des projets de coopération décentralisée et de solidarité internationale sur les thématiques « eaux assainissement » jusqu'à 1% du budget des services publics d'eau potable. En 2012, 28 millions d'euros ont été affectés aux projets de coopération décentralisée « eau et assainissement » dont 23 millions d'euros ont pu être mobilisés grâce à la loi Oudin-Santini.

**La loi Thiollière** relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements tout en confortant la compétence des collectivités territoriales des mener des actions d'aide au développement et de coopération, l'élargit en leur permettant également de mener ou de financer des actions humanitaires, sans signature de convention, si l'urgence le justifie. Cette loi a ainsi permis aux

collectivités territoriales qui le souhaitent, mais qui en étaient empêchés à cause des règles juridiques, d'apporter une aide humanitaire au cours du Tsunami de 2004.

Le « 1% déchets » de la loi d'orientation et de programmation et relative à la politique de développement et de solidarité internationale permet de financer des actions de coopération décentralisée dans le domaine de la collecte et du traitement des déchets ménagers. Dans ce cadre, un comité a été créé conjointement par l'AMF et CUF.

### **L'appui de l'Etat aux actions de coopération décentralisée**

L'Etat français à travers le MAEE, l'AFD et le fonds dédié de la DAECT (Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales) financent des projets de coopération décentralisée présentés, ou ayant répondu à un appel d'offres, par la collectivité territoriale. Ce sont par exemple le Programme d'appui à la coopération thématique des collectivités territoriales (PACT2) lancé en 2011.

Les subventions accordées par l'AFD sont prioritairement destinées aux coopérations décentralisées avec des territoires de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). Les actions financées concernent essentiellement les secteurs sociaux (santé, éducation), la réalisation d'infrastructures ou de développement rural et urbain.

L'Union Européenne propose trois dispositifs de financement au travers desquels des projets de coopération décentralisée peuvent être financés. Ce sont :

- Les programmes bilatéraux : notamment les appels d'offre concernant l'appui à la décentralisation, ou concernant des domaines d'intervention de la coopération décentralisée (par exemple les services de base...) auxquels les collectivités territoriales peuvent répondre ;
- Les programmes régionaux comme par exemple : programmes URBAL III, ASIA, CUIDAD...)
- Les programmes thématiques, en particulier ceux destinés aux « Acteurs Non Etatiques et Autorités Locales dans la Coopération au Développement » (ANE & AL), qui financent les projets de développement portés par des acteurs de la coopération décentralisée au sens de la commission européenne (ONG, autorités locales et régionales etc.), y compris les collectivités territoriales. Le programme ANE & AL a été mis en place en 2007 et 15% des fonds affectés à ce projet (environ 30 millions d'euros par an) sont réservés aux projets portés par des autorités locales ou régionales. En 2008, suite à un appel à projets lancé, 235 millions d'euros ont pu être affectés aux actions de coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises (CUF).

### 3.2.3 Des structures d'appui pour accompagner les actions

Plusieurs dispositifs d'accompagnement de la coopération décentralisée sont aux côtés des collectivités territoriales françaises qui sont engagés ou qui envisagent de s'engager dans des partenariats de coopération décentralisée.

**Au plan national**, nous avons l'appui de l'Etat à travers la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales (DAECT) et le CNCD (Commission Nationale de la Coopération Décentralisée) qui est « *un instrument de dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales* ». Et aussi des **organisations faîtières** telles que :

- Association des maires de France (AMF) créé en 1907
- Assemblée des départements de France (ADF) créé en 1946
- Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) créé en 1974
- Fédération des villes moyennes (FVM) créé en 1988
- Association des petites villes de France (APVF) créé en 1989
- Association des maires ruraux de France (AMRF) créé en 1971
- Cités Unies France (CUF) créé en 1975
- AFCCRE (Association Française du Conseil des Communes et Régions d'Europe) est la section française du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE).

Au plan régional européen ou francophone) :

- Association Internationales des Maires Francophones (AIMF) :
- Association Internationale des Régions Francophones (AIRF),
- la Maison européenne des pouvoirs locaux français (MEPLF).
- Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) créé en 2004

Elles constituent un cadre de concertation et d'échanges des collectivités territoriales françaises. Ces organisations ont joué un rôle essentiel dans la reconnaissance de la coopération décentralisée au plan national et européen.

Cités Unies France qui «  *fédère les collectivités territoriales françaises qui ont fait le choix de s'engager dans l'international en tissant des liens avec une ou plusieurs collectivités étrangères* (CUF) parmi les actions qu'elle mène, joue aujourd'hui un rôle essentiel dans la promotion de la coopération décentralisée, la mise en relation des futures partenaires de coopération grâce à sa bourse de projets, et permet une coordination entre les différentes collectivités intervenant dans un même pays grâce aux groupes – pays et dans un même domaine d'intervention grâce aux groupes thématiques.

32 groupes – pays et sept groupes thématiques ont été mis en place et constituent un lieu de mutualisation, d'échanges, de capitalisation des expériences et de mise en place d'actions concertées.

### **Les structures régionales**

Les collectivités territoriales françaises peuvent également bénéficier de l'appui d'autres structures disposant d'une expertise dans le domaine de la coopération décentralisée et des projets de développement, et qui se sont mis en place dans différentes régions. Ce sont par exemple:

- RESACOOOP (Réseau Rhône Alpes d'Appui à la Coopération) dans la Région Rhône Alpes
- L'ARCOD pour la région
- CERAPCOOP en Auvergne
- CERCOOP en Franche-Comté
- LIANES COOPERATION en Nord - Pas de Calais
- CENTRAIDER dans la région Centre – Val de Loire
- ARRICOD créé en 194, c'est un réseau de professionnels de l'action internationale des collectivités territoriales françaises.

### **Des appuis thématiques**

En plus de ces acteurs régionaux, les collectivités territoriales peuvent également solliciter l'appui de structures spécialisées dans un domaine bien défini qui correspond à la thématique d'intervention de l'action à mener sur le territoire partenaire. Ce sont par exemple PSeau pour le domaine de l'eau et l'assainissement.

Autant d'acteurs qui accompagnent les collectivités dans leurs projets internationaux, et qui leur ont permis, après de nombreuses années d'amateurisme et de tâtonnements, d'acquérir une expertise tirée de leurs expériences, de l'appui qui leur est apporté et des cadres d'échanges fournis notamment par l'organisation des assises de la coopération décentralisée où tous ces acteurs se retrouvent.

### 3.3 Quelle légitimité et expertise des collectivités territoriales françaises dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base?

#### 3.3.1 Une longue expérience du territoire et une multiplicité des actions

##### **Une importante présence dans les pays en développement**

Parmi les 150 pays en développement, l'Afrique subsaharienne représente la plus grande concentration avec 49 pays, selon le Rapport sur le développement dans le monde 2010 (PNUD, 2010). Et parmi ces 49 pays classés parmi les moins développés, plus de la moitié (33) sont des pays africains. Les collectivités territoriales françaises, qui y concentrent la plus importante part de leurs projets de coopération décentralisée, après l'Europe, se retrouvent ainsi en plein cœur de la problématique du développement, et donc des difficultés d'accès aux services de base de ces populations.

##### **Des actions axées sur l'accès aux services de base**

Outre leur présence sur ces territoires, le choix des thématiques d'intervention est également un signe de l'engagement des collectivités territoriales françaises dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base sur les territoires partenaires et, à une échelle plus grande, à la réduction des inégalités d'accès entre cette région et les autres parties de monde. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1 de cette partie de notre thèse, l'Afrique subsaharienne est la région du monde où les habitants rencontrent les plus grandes difficultés pour satisfaire leurs besoins de base.

Les conventions établies entre les collectivités territoriales partenaires spécifient notamment dans les objectifs des actions « *l'accroissement durable du niveau de vie et de l'autonomie des populations de Téra* » (Convention opérationnelle 2011 – 2013 de la coopération décentralisée CCFG – Commune urbaine de Téra). La convention entre la commune de Djougou au Bénin et la commune d'Evreux en France indique également que : « *Le but du programme est de contribuer, de manière durable, à l'amélioration des conditions de vie des populations de la Commune de Djougou, en appuyant, en particulier, cette dernière dans son rôle de maître d'ouvrage et d'animation du développement local* ».

Les objectifs des actions qui seront menées dans les territoires des pays de l'Afrique subsaharienne s'inscrivent alors naturellement dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base des habitants du territoire.

Cette forte proportion des projets en lien avec cette thématique, dans l'une des régions les plus pauvres du monde, nous conforte également dans la réelle volonté des collectivités françaises de contribuer à la lutte contre la pauvreté et les inégalités sur le plan local.

### **Une proximité et une connaissance du territoire**

L'un des premiers atouts des collectivités territoriales françaises c'est leur proximité et leur longue présence dans les territoires partenaires d'Afrique subsaharienne. La coopération décentralisée est avant tout un lieu de rencontre de l'autre. En ce sens, la coopération décentralisée a été l'occasion pour de nombreux acteurs engagés dans les relations de coopération décentralisée de leurs territoires de connaître les habitants du territoire partenaire, leurs cultures, le mode de fonctionnement de leur société, les modes d'interactions entre les acteurs. Cette connaissance du territoire partenaire, de ces us et coutumes, ne s'est pas fait sans heurts et erreurs. Mais ils ont permis un élargissement du regard sur l'autre, au-delà des stéréotypes qui se véhiculent si facilement. Au cours des premières années de leurs partenariats, de nombreuses collectivités territoriales françaises ont confié la mise en œuvre de leurs actions à des opérateurs, et parmi eux l'AFVP (Association Française des Volontaires du Progrès) qui a été l'opérateur d'un nombre important de projets. Cette structure qui envoie des volontaires sur le territoire partenaire a été une présence effective et les échanges avec les collectivités françaises ont pu permettre à ceux-ci d'affiner et compléter leur connaissance du territoire.

### **Des relations qui s'inscrivent dans la durée**

L'une des spécificités des coopérations décentralisées est qu'elles s'inscrivent dans la durée, ce qui « *donne le temps de construire quelque chose* » comme le disait si justement le chargé de coopération décentralisée de la commune de Pabré (Burkina Faso). C'est le temps de faire, de voir les échecs, d'en tirer des leçons et de mieux faire. Autant d'étapes que ne peuvent pas toujours traverser les associations ou ONG, contraints par des objectifs à courts termes et la nécessité de voir des résultats pour continuer. Les collectivités françaises ont ainsi pu être aux premières loges pour assister aux changements des territoires partenaires, au moment de la décentralisation.

### **Des appuis pour favoriser les actions**

Les collectivités françaises sont encouragées à mener des actions dans le domaine des services sociaux de base à travers les lois leur permettant d'affecter des fonds à ces actions (la loi Oudin-Santini, 1% déchets). Ils peuvent en outre avoir recours aux nombreux financements disponibles sur ces thématiques. Ce sont par exemple les financements accordés par l'AFD sur la thématique « eau – assainissement » en complémentarité avec la loi Oudin-Santini.

### 3.3.2 La Décentralisation en Afrique subsaharienne : nouveaux acteurs, nouvelles actions ?

La mise en œuvre de la décentralisation dans les pays d'Afrique subsaharienne, en créant des collectivités territoriales décentralisées et en leur transférant des compétences et des moyens, avait entre autres objectifs l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base des habitants du territoire. Ces compétences dévolues aux nouveaux interlocuteurs des collectivités territoriales françaises sur le territoire partenaire offrent à ces derniers une autre voie pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dans les conventions de partenariat.

Outre les premières actions menées qui sont passé des dons à la construction des infrastructures, les collectivités françaises peuvent accompagner leurs partenaires dans la définition de politiques locales d'accès aux services sociaux de base. Les PDC que ces collectivités sont appelés à élaborer représentent également un réservoir de suggestions quant aux actions qui pourraient être menés sur le territoire, selon les objectifs qui ont été défini dans le cadre de la coopération entre les deux territoires.

La décentralisation a également fait apparaître des nouvelles thématiques d'intervention telles que l'appui institutionnel et le développement municipal pour ne citer que ceux-là. Ces thématiques, loin d'indiquer un renoncement aux thématiques en lien avec l'accès aux services de base, constituent des atouts pour les nouvelles équipes communales élues et leurs services techniques pour l'exercice des compétences qui leur ont été transférées. Parmi les propositions pour une efficience de la gestion du processus de décentralisation au Bénin, l'une d'elle préconisait le renforcement de la coopération décentralisée afin de rendre les communes plus efficaces dans l'exercice de leurs compétences.

La décentralisation a également fait naître des nouvelles manières de travailler en remettant en question les modèles « ONG » ou « action extérieure » qui excluaient les autorités locales. La présence des comités de jumelage est également remise en question car elles s'interposent dans le partenariat entre les deux collectivités territoriales. Aujourd'hui, la demande est à une maîtrise d'ouvrage de la collectivité partenaire, ce qui contribue à renforcer ses compétences et sa légitimité.

### 3.3.3 Une expertise des collectivités françaises dans la décentralisation et une similarité des compétences

#### **Des échanges entre élus et services techniques**

Dans le domaine de la décentralisation, les collectivités territoriales françaises bénéficient de longues années d'expérience qui seraient bien utiles aux jeunes élus et à leurs services techniques. Une expérience d'autant plus utile que la décentralisation mise en œuvre dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne est semblable sur bien des points à celle de la France.



Un fonctionnement de la coopération décentralisée « au sens strict » favorise les échanges entre élus et services techniques et ce partenariat devient un outil de partage des expériences et de renforcement des capacités.

### **Une expertise reconnue des collectivités territoriales**

Certaines compétences transférées aux communes, et en particulier celui des services de base aux populations, sont également des compétences partagées par les collectivités françaises. Des actions menées dans ces domaines pourront bénéficier des longues années d'expérience des collectivités françaises.

L'AFD dans la quatrième composante de son projet d'accès aux services essentiels des quartiers périphériques de Ouagadougou « Renforcement des capacités de la Mairie de Ouagadougou » s'est appuyé sur l'expertise de la communauté urbaine de Lyon – Grand Lyon et du Conseil général de la Vienne dans le cadre de leurs actions de la coopération décentralisée avec la commune de Ouagadougou (AFD, 2011).

### **Des appuis financiers disponibles**

La décentralisation a offert des nouvelles opportunités de financement des actions de coopération décentralisée en plus de celles disponibles au niveau national. C'est par exemple au niveau européen les fonds dédiés à la coopération décentralisée dont l'un des domaines prioritaires est le « *soutien au renforcement institutionnel et au renforcement de la capacité d'action de ces acteurs* »

Ou encore l'appel à projets lancé en 2013 par le MAE (MAE - CNCD, 2013). qui s'adresse aux collectivités territoriales françaises et leurs groupements qui sont en partenariat avec des autorités locales étrangères « *sur la base d'orientations géographiques et thématiques en liant le soutien à l'appui institutionnel, aux stratégies de décentralisation des Etats partenaires* ». L'Afrique subsaharienne, territoire de prédilection des collectivités territoriales au Sud a été identifié comme zone géographique prioritaire. Et parmi les thématiques prioritaires :

- Eau et assainissement, gestion des déchets : « *Les projets ne pourront concerner que le domaine de l'appui institutionnel, à l'exclusion des infrastructures* »
- Services publics locaux : « *Ce programme vise à soutenir des projets d'appui institutionnel qui favorisent la mise en œuvre des politiques publiques axées sur le développement local durable : éducation, formation professionnelle, technologies de l'information.* » et « *Le projet intervient sur les secteurs participant à l'amélioration des conditions de vie et d'insertion socio-économique des populations* ».

Ce sont là autant de raisons, de justifications et d'incitations des collectivités territoriales à s'engager dans les domaines de l'accès aux services sociaux de base, et également de l'appui institutionnel. Ce sont également une reconnaissance des capacités des collectivités françaises à contribuer à l'accès aux services de base sur les territoires partenaires du Sud.



---

## Deuxième partie :

Mise en œuvre de l'évaluation d'impact  
des projets de coopération décentralisée  
sur l'accès aux services sociaux de base

---

## Chapitre 1 : Quelle méthodologie pour l'évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée

« Quelle est l'efficacité de l'aide ? » C'est une question que se posent tous les acteurs intervenant dans le domaine de la solidarité internationale.

Pour apporter des éléments de réponse à cette interrogation, les acteurs de développement, et les décideurs politiques, ont tout naturellement recours à la méthode de l'évaluation. Quel moyen plus efficace de savoir si les objectifs fixés ont été atteints, que d'évaluer les actions mises en œuvre, l'évaluation étant comme l'explique la définition, « *l'action d'évaluer, de déterminer la valeur de quelque chose* » (Dictionnaire Larousse 2014)

Pour nos recherches sur de la coopération décentralisée à la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base, nous avons dans un premier temps opté pour une évaluation rétrospective. L'une des raisons justifiant ce choix est d'abord d'ordre pratique car nous ne disposons ni du temps, ni des ressources suffisantes pour collecter des données avant la mise en œuvre d'un projet de coopération décentralisée. Et d'autre part, ce choix nous a paru le plus pertinent au vu de la spécificité des projets de coopération décentralisée qui s'étendent sur plusieurs années.

Nous avons dans un second temps fait le choix d'une évaluation d'impact. Cette forme d'évaluation présente bien évidemment des similitudes, mais également des spécificités avec l'évaluation dite « classique », qui ont motivé notre choix au vu des enjeux qu'elle revêt à nos yeux. Nous les présenterons dans les deux premières parties de notre chapitre. Notre but n'est pas de faire une étude approfondie de l'évaluation ou de l'évaluation d'impact. La littérature, en particulier en sciences sociales, foisonnant d'écrits sur ce thème, nous axerons cette partie sur l'intérêt qu'elle représente et l'enjeu du type et de la méthode d'évaluation choisie afin de mettre en exergue les choix méthodologiques que nous avons faits.

L'engagement croissant des collectivités locales dans l'aire de la solidarité internationale est un fait indéniable. En effet, nous avons d'une part une présence de plus en plus importante au vu du nombre croissant, au fil des années, des collectivités locales, qui s'engagent à l'international. Et d'autre part une légitimité reconnue au regard de nouvelles lois qui sous-tendent leurs actions et les renforcent. Comme toute action de développement, celles mises en œuvre dans le cadre des coopérations décentralisées et des jumelages sont également de plus en plus soumises aux évaluations. Cependant les particularités du contexte de leur action et des acteurs impliqués semblent nécessiter une méthodologie qui lui soit adaptée. Un aspect que nous aborderons dans la dernière partie de ce chapitre.

## 1.1 Intérêts et enjeux de la mise en œuvre d'une évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, l'évaluation peut se définir comme étant l'action de déterminer la valeur de quelque chose. Elle rejoint la définition proposée par Michael SCRIVEN (SCRIVEN, 1967) pour qui évaluer c'est « *juger la valeur de quelque chose* »<sup>17</sup>. Ou encore, « *l'évaluation s'efforce d'apprécier la qualité d'un objet pour faciliter des décisions qui vont être prises à son égard* ». (GRET, 2001)<sup>18</sup>.

Cette définition, et les nombreuses autres que l'on peut découvrir dans la littérature, se rejoignent en un point, la décision d'évaluer est avant tout motivée par la volonté de savoir. Mais il est certain que la méthode d'évaluation choisie sera motivée par ce que l'on veut savoir et ce que l'on compte en faire.

Un bref historique de l'évaluation nous permet de nous conforter sur le sens donné à l'évaluation qui trouve ses origines dans le monde anglo-saxon bien avant la première guerre mondiale.

### 1.1.1 Pourquoi évaluer ?

Rossi et Freeman dans leur ouvrage « *Evaluation: A Systematic Approach* » (ROSSI Peter H., 2003), nous permettent de retrouver les premières évaluations menées aux Etats Unis. Elles concernaient les domaines de la santé et de l'éducation. La recherche sur les évaluations a connu un essor particulier après la seconde guerre mondiale grâce notamment à des méthodes de plus en plus rigoureuses proposées par les sciences sociales. Et déjà à la fin des années 50, la pratique de l'évaluation est devenue habituelle avec notamment l'évaluation d'importants programmes publics nationaux.

Vedung Evert nous permet de suivre son évolution à travers l'allégorie d'une succession de quatre vagues posant chacun à leur tour leurs sédiments (VEDUNG, 2005) :

- La première vague, celle des années 1960, « guidée par la science ». Les décideurs « rationnels » prennent des décisions en se fondant des analyses scientifiques et « objectives »;
- La seconde vague, celle des années 1970, est centrée autour de la participation, et s'inscrivant dans une lignée constructiviste, se fonde sur le dialogue ;
- La fin des années 1970 voit venir la vague « néolibérale » ou « Nouvelle Gestion publique » (NAUDET, 2012);

<sup>17</sup> "Judging the worth or merit of something"

<sup>18</sup> Page 7

- S'ensuit une nouvelle vague : « evidence », c'est-à-dire celle de « la preuve ». Elle s'appuie sur l'expérimentation scientifique. Des « essais contrôlés randomisés » sont menés avec production de données quantitatives (VEDUNG, 2005).

Il apparaît à travers cette évolution que les divergences des approches s'expliquent également par les choix des méthodologies qui sont jugées les plus rigoureuses. Et puisqu'il s'agit également d'attribuer une valeur à l'objet évalué, le système de valeurs qui permet de juger ce qui est « bon » ou non, crée également des controverses.

Ainsi, si l'utilisation de l'évaluation s'est de plus en plus répandue au point d'être un passage obligé, la méthode employée et le but visé n'ont pas encore fait l'unanimité. Ceux-ci sont fortement liés aux disciplines des évaluateurs ou théoriciens de l'évaluation, et au sens épistémologique qu'on lui donne.

Dans nos recherches, nous nous sommes attachés à la définition proposée par le GRET citée plus haut (p.4). En effet, notre objectif est celui d'apprécier l'outil qu'est, ou pourrait être, la coopération décentralisée dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités. Et nous portons l'ambition d'apporter ainsi des éléments pouvant conforter les choix politiques faits et qui tendent à donner de plus en plus de place et de moyens aux collectivités locales dans leurs actions dans les pays du Sud. Ou alors les remettre en question afin que les choix faits puissent réellement permettre d'atteindre les objectifs qui ont été fixés.

Afin de mener à bien cette entreprise, l'évaluation nous a semblé le moyen idéal pour apporter des éléments de réponse à nos questions de recherche. En effet, l'évaluation en économie du développement est aujourd'hui, plus que jamais, un véritable enjeu pour une efficacité de l'aide au développement.

Un fait réaffirmé dans la déclaration de Paris (OCDE, 2008), notamment à travers la résolution 10 qui stipule : « *qu'il est impératif d'apporter la preuve que des progrès tangibles sont réalisés sur le terrain, nous procéderons, sous la conduite du pays partenaire, à une évaluation périodique tant qualitative que quantitative de nos progrès mutuels au niveau national dans la mise en œuvre des engagements convenus à l'appui de l'efficacité de l'aide.* » Et également les résolutions 43 à 46 qui préconisent une gestion axée sur les résultats. Ce qui implique la mise en place d'évaluations qui soient orientés vers les résultats.

La résolution n° 10 du Programme d'action d'Accra (OCDE, 2008) nous le dit également :

*« L'obtention de résultats sur le front du développement — et la communication de ces résultats — doit être au cœur de toutes nos actions. Plus que jamais, les citoyens et les contribuables de tous les pays espèrent des résultats tangibles des efforts déployés dans le domaine du développement. Nous démontrerons que nos actions ont des effets positifs sur les conditions de vie des populations. Nous nous rendrons compte mutuellement des résultats obtenus et nous rendrons compte à nos parlements et aux organes de l'exécutif. »*

Entre apprentissage et redevabilité, l'évaluation peut être perçue comme un outil du débat démocratique et un instrument politique contribuant à la lutte contre la pauvreté (BOISTEAU, 2013). Ainsi, allant au-delà d'une simple étape dans le cycle du projet, l'évaluation devient un passage obligé, un moyen de montrer ce qu'on fait et comment on le fait. Un fait qui revêt toute son importance dans le domaine de l'aide au développement qui est dans un perpétuel questionnement et remise en question, constamment à la recherche de bonnes pratiques.

Au cours du premier séminaire AFD-F3E sur l'évaluation (AFD; F3E, 2012), il a également été relevé les multiples enjeux de l'évaluation dans le domaine de l'action internationale, qui est en outre l'une des politiques les plus évaluées. L'un des plus importants étant la redevabilité car il faut justifier de son action de développement auprès des bailleurs de fonds, des bénéficiaires, des partenaires, du public etc. (BOISTEAU, 2013). Et même si le constat est fait que les partenaires du Sud sont de plus en plus impliqués dans le processus de l'évaluation, la grande influence des partenaires du Nord et surtout des bailleurs de fonds, est encore observée. Et en termes d'innovations dans l'évaluation, l'une de celles qui a été constatée est le fait de s'intéresser de plus en plus à l'impact et à la qualité de l'action en recherchant la contribution aux différents changements.

Cette innovation fait référence aux différents types d'évaluation, dont l'évaluation d'impact fait partie, lorsque l'on classifie les évaluations selon les questions auxquelles elles sont amenées à répondre (IMAS, et al., 2009), notamment :

- Les questions descriptives
- Les questions normatives
- Les questions de cause à effet, auxquelles l'évaluation d'impact permet de répondre en privilégiant la dimension causale.

Ce type d'évaluation fait partie d'une large gamme d'autres méthodes permettant de mesurer l'efficacité de l'aide ou d'élaborer des politiques fondées sur les preuves.

Un autre type d'évaluation est le « suivi-évaluation » qui se différencie de l'évaluation par le processus de continuité et son objectif qui est de mettre à disposition des données qui puissent être exploitées au quotidien. Elles sont comparables à une boussole, utiles pour conduire, orienter ou rassurer sur la bonne marche d'une organisation, d'une institution, d'un projet ou programme.

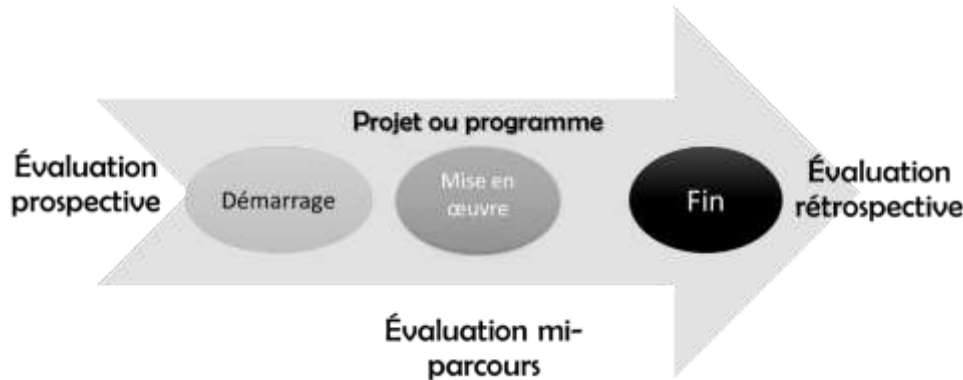
L'évaluation quant à elle demeure une démarche ponctuelle et exceptionnelle. Elle est faite à un moment donné, préalablement défini ou non. Elle permet ainsi de vérifier, modifier ou réorienter la trajectoire prise en vérifiant que l'organisation, le projet ou programme suit, ou a suivi la stratégie qui avait été établie, et si les résultats attendus ont été obtenus.

Il s'agira, dans l'évaluation d'une action de développement ou d'une politique publique de vérifier que l'action a été mise en œuvre comme prévu, ce qui pourrait être assimilé à un contrôle. Plusieurs aspects peuvent être observés au cours d'une évaluation, notamment le processus, l'organisation, les activités, les résultats obtenus, etc.

Il est également intéressant de citer l'évaluation ex ante qui est réalisé avant le démarrage du projet. Ce type d'évaluation s'apparente à notre sens à la situation de référence, un état des lieux ou encore une évaluation prospective, en opposition à l'évaluation rétrospective réalisée après la mise en œuvre du projet ou programme. A notre sens, bien qu'utile, elle n'est pas une évaluation au sens classique du terme, rejoignant en ce point certains auteurs (VEDUNG, 2010).

Ce point de vue est contredit dans la revue de littérature de l'évaluation proposée par l'AFD (BELNA, et al., 2012) car « ces évaluations, et en particulier les évaluations environnementales et sociales stratégiques sont en effet censées être conduites en amont de la réalisation d'un programme, de façon à pouvoir mieux l'orienter »<sup>19</sup>. Un argument que nous comprenons, même si pour nous l'évaluation c'est « évaluer un objet », et l'objet ici c'est le projet, le programme ou la politique. Ainsi une évaluation prospective ne peut être suffisante que si elle est complétée par une évaluation rétrospective.

Le schéma ci-dessous présente les types d'évaluation précédemment cités :



Réalisation : K. Tade

Figure 9: les différents types d'évaluation

### 1.1.2 L'évaluation des partenariats de coopération décentralisée

La coopération décentralisée n'a pas échappé à la vague déferlante de l'évaluation qui s'est répandue dans le domaine de la solidarité internationale, en même temps qu'une reconnaissance de l'action internationale des collectivités territoriales dans le domaine de l'aide au développement. Cependant les

<sup>19</sup> Page 8



avancées ne sont pas uniformes en termes de compréhension et de pratiques de l'évaluation (BOISTEAU, 2013).

**L'évaluation des partenariats de coopération décentralisée** revêt des enjeux qui lui sont spécifiques, en plus de ceux auxquels font face les autres actions de solidarité internationale.

Nous pouvons ici évoquer la diversité des acteurs impliqués, avec la nécessité d'une plus importante prise en compte des habitants du territoire, dans ce contexte appelés « les électeurs ». Et également de la diversité des domaines de la coopération pouvant être évalués.

Un autre enjeu est celui de « la politique par les preuves », qui peut s'avérer primordiale dans le cas de la coopération décentralisée. En effet, les autorités locales doivent rendre compte de leurs actions extérieures aux habitants de leur territoire, aux organes de tutelle, aux bailleurs de fonds etc. Un cas de figure que l'on ne retrouve pas dans tous les projets ou programmes.

L'évaluation est une importante source d'information et un outil de transparence. Un constat peut être fait avec les premières coopérations décentralisées et jumelages français qui étaient informels. Ils étaient surtout l'affaire des associations locales ou plus spécifiquement des comités de jumelage. Ces derniers étaient financés par les collectivités territoriales qui étaient dépossédées de leur rôle de maître d'ouvrage. Dans ce contexte, une évaluation est un outil qui pourrait permettre d'informer les élus et les habitants du territoire, d'autres collectivités locales désirant s'engager à l'international, et d'autres acteurs de solidarité internationale intervenant dans le même domaine ou dans la même partie du monde. En ce sens, l'évaluation peut être un formidable outil de capitalisation dans divers domaines (aide au développement, lutte contre la pauvreté, les services sociaux de base, la décentralisation dans les pays du Sud etc.).

Les élus doivent aussi rendre compte à leurs administrés des compétences qui leur ont été déléguées, répondant ainsi à un besoin de transparence. L'évaluation a, nous le pensons, contribué à enrichir le débat sur la coopération décentralisée, dans un domaine où le fait a bien souvent précédé la loi. Nous pouvons par exemple citer la loi Oudin-Santini<sup>20</sup> qui encadre désormais les coopérations dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Cette loi est bien postérieure au projet d' « *Amélioration de l'accès à l'eau dans les quartiers périphériques de Ouagadougou* » qui a démarré en 1993 dans le cadre de la coopération entre la communauté urbaine de Lyon et la commune de Ouagadougou au Burkina Faso.

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'évaluation d'une coopération décentralisée présente quelques spécificités. Comme pour tout projet ou programme de développement, les actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée pourront être évaluées. Cependant elle s'avèrera

---

<sup>20</sup> Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 (art. 49 Journal Officiel du 8 décembre 2006)

insuffisante car la relation est centrale et elle insuffle un certain dynamisme à l'ensemble. Car en amont des actions, le partenariat dans la coopération décentralisée est avant tout une relation d'amitié. La coopération décentralisée impliquant les collectivités territoriales, toute évaluation devrait également porter sur les dispositifs institutionnels, ou sur les politiques locales de relations internationales. Ce dernier domaine, qui n'est que très rarement pris en compte dans les évaluations des coopérations décentralisées est d'une grande utilité et pourrait être le point focale de l'argumentaire pour donner toute légitimité aux actions à l'internationale de la collectivité, au moment où la question de « l'intérêt local » est l'un des principaux arguments pour demander l'annulation de certaines coopérations décentralisées.

A cette diversité des domaines à évaluer, s'ajoute également la diversité des commanditaires. En plus des évaluations qui sont commanditées par les collectivités impliquées dans le partenariat, d'autres évaluations sont commanditées par des institutions publiques comme le Ministère des Affaires Etrangères (MAE) française qui cofinancent certaines actions. Cela fût le cas notamment pour la première évaluation des partenariats de coopération décentralisée franco-burkinabè en 2009 (MESTRE, et al., 2009). Cette évaluation représentait un enjeu important pour le commanditaire car il *« est avant tout une évaluation rétrospective à visée stratégique qui vise à permettre d'améliorer les relations de coopération décentralisée entre les collectivités locales françaises et burkinabés, d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la qualité des projets réalisés dans ce cadre ainsi que la qualité de l'appui donné aux collectivités locales françaises et burkinabé par le MAEE »*<sup>21</sup>

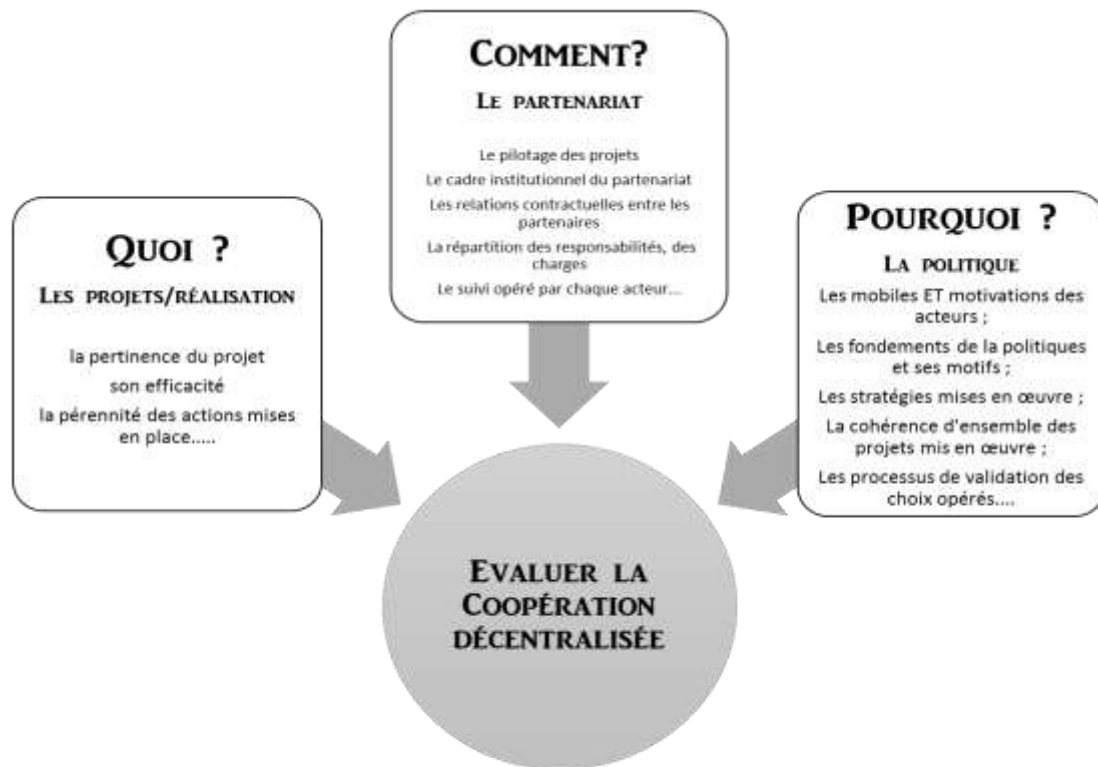
Cette évaluation avait été précédée des années plus tôt par la première évaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (HUSSON, et al., 2007).

Cependant, même si cette pratique s'est répandue et est de plus en plus encouragée, elle a longtemps (et peut être encore aujourd'hui), été confrontée au manque de professionnalisme dans le domaine de la solidarité internationale, des acteurs impliqués, notamment les collectivités territoriales, les comités de jumelage ou les associations locales.

Afin de s'adapter à ce contexte particulier, les évaluations des partenariats de coopérations décentralisées pourraient suivre une méthodologie qui leur soit adaptée. Citées Unies France (CUF), dans une publication consacrée à ce sujet (CUF, 2000) propose une méthode pour l'évaluation des coopérations décentralisées. Nous la schématisons dans la figure ci-dessous (Figure 10: Evaluation des partenariats de coopération décentralisée).

---

<sup>21</sup> (MESTRE, et al., 2009) p. 5



Source informations : (CUF, 2000) / Réalisation : Karine T.

Figure 10: Evaluation des partenariats de coopération décentralisée

Nous pouvons donc convenir sans peine que l'évaluation semble être la méthode idéale pour pouvoir confirmer ou infirmer la contribution de la coopération décentralisée à la réduction des inégalités.

Cependant le choix des questions d'évaluation et des hypothèses de nos recherches nous oriente vers l'évaluation d'impact car nous nous intéressons aux questions de « causes à effets ».

Comme le suggère l'intitulé de notre thèse, nous sommes appelés à répondre à la question d'évaluation: « *les projets de coopération permettent-ils de réduire les inégalités d'accès aux services sociaux de base ?* » Il est donc essentiel d'établir la relation causale, ce qu'une évaluation d'impact pourrait nous aider à réaliser.

L'évaluation d'impact est une évaluation présentant les mêmes enjeux et le même intérêt que l'évaluation. Elle fait partie des différentes méthodes d'évaluation qui participent à l'élaboration de politiques publiques fondées sur les preuves. Elle présente cependant une spécificité qui est celle du lien de « cause à effet ». La dimension causale est essentielle car elle permet d'attribuer directement à l'action, les changements observés. Comme il est dit dans (GERTLER, et al., 2011 p. 7), elle permet de déterminer « *quels changements peuvent être attribués directement et exclusivement au programme.* »

Deux dimensions sont importantes dans une évaluation d'impact :

- La cause (rechercher l'effet causal)
- Les changements induits par la cause.

Ils constituent la pierre angulaire des évaluations d'impact et permettront de s'interroger sur la « causalité et l'attribution des changements ». En effet, mesurer l'impact réel d'une action sur les bénéficiaires ou sur le territoire permettrait de trancher entre « *les partisans des programmes qui se réjouissent de leurs succès, et les opposants qui en dénoncent l'échec* » (DUFLO, 2010).

Ainsi, nous nous attèlerons d'un côté, à repérer les changements en répondant à la question « *y-a-t-il eu une réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base sur le territoire ?* ». Et de l'autre, nous évaluerons si l'action, et seulement l'action menée dans le cadre de la coopération décentralisée, a contribué à obtenir ce résultat. Pour ce faire, nous devons utiliser une méthode qui permet d'établir la causalité (l'inférence causale), en montrant que ce résultat n'aurait jamais pu être obtenu sans cette action.

L'impact « I » d'une action « A » sur un résultat « R » donné peut être formulé ainsi :

$$I = R1 (A=1) - R0 (A=0)$$

L'impact est donc la différence entre le Résultat obtenu (R1) quand l'action est mise en œuvre moins le résultat obtenu R0 lorsque l'action n'est pas mise en œuvre.

L'évaluation d'impact nous permettra de mesurer l'impact « I » d'une action c'est-à-dire la différence entre le résultat R1 pour un groupe quand il bénéficie de l'action et le résultat R0 quand il n'en bénéficie pas. Le résultat R0 dans notre formule est le « contrefactuel » qui représente les résultats que le groupe aurait obtenus s'il n'avait pas participé à l'action. Le contrefactuel ne pouvant être mesuré sur le groupe concerné par l'action, il faudrait constituer un groupe de comparaison.

Il serait alors possible en observant le groupe de comparaison de constater ce qui serait arrivé au groupe cible s'il n'avait pas bénéficié de l'action. La constitution d'un groupe de comparaison est l'une des principales difficultés rencontrées dans une évaluation d'impact,

Dans sa leçon inaugurale au Collège de France (2008) pour la chaire internationale « Savoirs contre Pauvreté, l'économiste Esther Duflo fait le constat que cette méthode qu'elle juge plus rigoureuse et qui serait la solution pour connaître les résultats réels d'un programme est très peu utilisée. Un état de fait qui pourrait s'expliquer d'une part par les grands enjeux auxquels les différents acteurs doivent faire face, car « *de la capacité de prouver que le programme est une réussite, dépendent le financement d'autres programmes, une réélection, une promotion.* »<sup>22</sup>. Ou d'autre part, par la difficulté à réaliser une évaluation d'impact (DUFLO, 2009). Cette difficulté réside dans le fait de constituer un groupe de comparaison qui puisse être le plus semblable possible au groupe des bénéficiaires. D'où les différentes méthodes proposées pour réaliser une évaluation d'impact. Nous les présenterons dans la seconde partie de ce

---

<sup>22</sup> P. 44

chapitre, en justifiant le choix de la méthodologie pour laquelle nous avons opté. Car du choix de la méthode et de sa rigueur, dépend la fiabilité des conclusions de l'évaluation.

Mais la question qui peut être posée est celle de la spécificité ou de la faisabilité de la mise en œuvre d'une évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée.

L'un des premiers constats que nous faisons, est que c'est une chose inédite ou très certainement rare que de réaliser une évaluation qui soit essentiellement une évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée. Cela est pourtant peu surprenant car, comme nous l'avons relevé plus tôt, l'évaluation que nous appellerons « classique » pour la différencier de l'évaluation d'impact, est encore un fait nouveau dans ce domaine de la solidarité internationale. Les acteurs impliqués en sont encore à se professionnaliser et à généraliser cette pratique. Et pourtant, l'on pourrait argumenter que les actions de coopération décentralisée, notamment celles qui pourraient être assimilées à de l'aide au développement, pourraient être soumises, tout autant que les autres actions de ce type, à l'évaluation d'impact.

Cette question a pu être abordée au cours des troisièmes assises de la coopération décentralisée pour le développement (Commission Européenne/ Comité des Régions) qui s'est déroulée le 9 avril 2014 sur le thème : « *Les impacts de la coopération décentralisée : évaluer les relations entre territoires* ». Selon le compte rendu proposé par l'ARRICOD (Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales), l'importance de pouvoir mesurer les impacts à la fois sur les institutions et les territoires des deux partenaires, est un bon moyen pour améliorer les pratiques (2013).

Nous estimons également que la coopération décentralisée fait face à de grands enjeux, devant l'implication de plus en plus grande de l'Etat, et de la Commission Européenne dans les projets de coopération décentralisée.

Celle-ci est passée en quelques dizaines d'années, des projets presque confidentiels de territoire à territoire, autofinancés par la collectivité territoriale, sans que les autorités de tutelle ne soient obligatoirement informés, à aujourd'hui des projets ou programmes de plus grande envergure. Comme nous le présentons dans la première partie de cette thèse (3.2.2 *Les sources de financement des actions*), les collectivités territoriales ont accès aujourd'hui à de nombreuses autres possibilités de financement de leurs projets de coopération décentralisée, grâce notamment à des nouveaux textes de lois, et à des nouvelles sources financement tels que ceux mis à disposition par le MAEE, au fonds dédiés de la DAECT, à l'AFD, et à l'Union Européenne. Ces nouvelles possibilités sont l'expression d'une efficacité reconnue de la coopération décentralisée dans l'aide au développement. Ce qui, à notre sens, mériterait d'être confirmé ou infirmé par une évaluation d'impact. Une nécessité également confirmée par le nombre croissant de collectivités territoriales du Sud impliquées dans des relations de

coopération décentralisée, ou à la recherche de collectivités partenaires au Nord. Elles fondent dans ses partenariats de grands espoirs, ceux-ci étant vu comme une opportunité pour le développement de leur territoire, un instrument dans la lutte contre la pauvreté, l'assurance d'une ouverture à l'international et la possibilité d'accès à de nouvelles sources de financement.

## 1.2 Choix méthodologique de l'évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée

Pour évaluer l'impact d'une action, il faudra mesurer le contrefactuel sur un groupe de comparaison. La constitution du groupe de comparaison est importante car plus le groupe de comparaison présente des similitudes avec le groupe des bénéficiaires ou groupe « cible », plus pertinent sera le contrefactuel mesuré, et plus fiables seront les résultats obtenus à partir de la comparaison de ses deux groupes.

Les sciences économiques nous proposent différentes méthodes pour mener une évaluation d'impact des projets de développement, en lien avec la constitution des groupes de comparaison et la mesure du contrefactuel.

### 1.2.1 La sélection aléatoire ou méthode expérimentale

L'une des méthodes les plus plébiscitées ces dernières années est la méthode expérimentale, encore appelée « sélection aléatoire », que l'on considère comme « l'étalon or » de l'évaluation d'impact (GERTLER, et al., 2011).

Cette méthode qui est utilisée depuis plus d'une dizaine d'année dans des actions de développement, a été appliquée pour l'évaluation de 370 projets menés dans 52 pays par le Laboratoire d'action contre la pauvreté Abdul Latif Jameel (J-PAL) en février 2013 (BEDECARRATS, et al., 2013). Ce réseau de chercheurs, en partenariat avec différents organismes internationaux (USAID, Banque mondiale, AFD...), des ONG, des organismes privés, les gouvernements etc. ont menés environ 87 évaluations aléatoires en Afrique. Les premières évaluations ont permis de répondre à la question « *qu'est-ce qui marche ?* » notamment dans le domaine de l'éducation. (DUFLO, 2010). Elles ont en outre permis de tester des théories (en économie, développement, sciences politiques, sociologie etc.) en construisant des expériences. Des résultats très probants ont été obtenus et ont permis à certains programmes d'être reconduits, et à des expériences d'être renouvelées.

Pour illustrer nos propos, nous pourrions citer en exemple le programme de lutte contre la malnutrition infantile dans la ville de Cali, en Colombie mis en œuvre au début des années 70 (GERTLER, et al., 2011). L'évaluation d'impact qui a été menée a permis d'identifier les actions qui sont les plus efficaces et ont ainsi contribué à une meilleure conception du programme.

La méthode expérimentale n'est pas nouvelle, elle a été inspirée des méthodes utilisées dans les sciences médicales et elle était déjà appliquée dans les pays développés. Mais elle a connu un véritable essor en économie du développement par sa mise en œuvre à grande échelle dans les pays en développement et par son adaptation aux contextes et spécificités de ces pays.

La fiabilité de cette méthode est cependant remise en question à cause notamment des biais pouvant être créés par le manque de neutralité du protocole de tirage au sort en cas, par exemple, de faible adhésion des bénéficiaires. (BEDECARRATS, et al., 2013). Une autre critique formulée par Agnès Labrousse est la « validité interne du protocole », les projets de développement impliquant des acteurs diversifiés qui développent chacun des stratégies d'actions qui ne sont pas prises en compte dans les protocoles rigides de la méthode expérimentale.

*« La mise en œuvre d'un programme peut différer dans l'espace, selon les sites, les valeurs et les routines des opérateurs, mais aussi dans le temps : le programme lui-même peut évoluer en cours d'expérimentation parce que les acteurs s'aperçoivent pragmatiquement de certaines difficultés. »* (LABROUSSE, 2016)

Pour que cette méthode puisse être applicable à une évaluation d'impact des projets de coopération décentralisée plusieurs conditions doivent être réunies. Notamment que la collectivité territoriale française choisit la commune partenaire de manière aléatoire parmi plusieurs autres communes qui pourraient être potentiellement partenaires. Cela nous conduit à nous poser une question : *« comment les collectivités territoriale procèdent-elles au choix de leurs partenaires ? »*

La mise en relation des collectivités territoriales françaises avec les collectivités partenaires du Sud a été historiquement le fait du hasard, d'un concours de circonstances. En effet, certaines relations de jumelages ou de coopération décentralisée n'auraient jamais vu le jour sans la rencontre fortuite entre deux acteurs ou habitants de ces territoires. Il se crée alors un partenariat entre les deux collectivités territoriales qui décident de mener des actions sur les territoires partenaires. La collectivité française partenaire aurait pu mener ses actions avec d'autres collectivités, sur un autre territoire présentant les mêmes caractéristiques (superficie, population, infrastructures etc.) ou non, et ayant les mêmes besoins, ou non, que le territoire partenaire, sans ce concours de circonstances.

Cependant, si le choix des collectivités territoriales partenaires peut être le fruit du hasard dans certains cas, les actions mises en œuvre dans ce jumelage, ou coopération décentralisée, est fonction des besoins exprimés ou constatés sur le territoire partenaire. Cette situation pourrait éventuellement poser un biais aux résultats obtenus. En effet, les actions mises en œuvre auraient pu être différentes sur un autre territoire. A la différence d'autres programmes qui sont conçu et mis en œuvre en l'état, les potentiels bénéficiaires étant tous éligibles.

En outre, les bénéficiaires potentiels des projets de coopération décentralisée sont les habitants du territoire, sans sélection aléatoire. Ces spécificités des projets de coopération décentralisée pourrait

illustrer l'une des limites de la randomisation dont les résultats ne pourraient permettre de « *comprendre des phénomènes historiquement et spatialement situés* » (LABROUSSE, 2010)

Il nous apparaît donc que la méthode expérimentale ne pourra pas être appliquée à l'évaluation des projets de coopération décentralisée.

Une autre méthode peut être utilisée lorsqu'il existe un critère d'éligibilité pour la participation au programme. C'est le **modèle de discontinuité de la régression**

Cette méthode peut être appliquée lorsque le choix des participants à un programme est défini par un critère d'éligibilité, plus spécifiquement un indice d'éligibilité continu avec un seuil clairement défini (GERTLER, et al., 2011) p.81-82.

Ainsi, tous ceux qui seraient au-dessus de ce seuil ne pourraient pas participer, tandis que tous ceux qui sont en dessous pourraient y participer. L'indice pourrait être la superficie du territoire, la taille de la population, la situation géographique, le taux de pauvreté, la présence ou non d'infrastructures économiques ou sociales.

Prenons l'exemple de la taille de la population qui serait l'indice d'éligibilité et que le seuil serait fixé à 100 000 habitants. Toutes les communes ayant moins de 100 000 habitants seraient éligibles, tandis que celles ayant plus de 100 000 habitants ne seraient pas éligibles.

Les communes ayant 100 050 habitants, ont peu de différence avec celles ayant 99 950 habitants, cependant les premières sont éligibles tandis que les secondes ne le sont pas. Nous pourrions alors choisir comme groupe cible les communes qui seraient en dessous du seuil mais qui s'en rapprochent le plus. Tandis que le groupe de comparaison serait les communes qui seraient au-dessus du seuil mais qui s'en rapprocheraient le plus.

Les deux méthodes que nous venons de présenter, bien que nous permettant d'avoir un contrefactuel solide, et donc une bonne mesure de l'impact, nécessitent de connaître les règles de mise en relation des collectivités territoriales. Ce qui n'est pas toujours possible, et présente une difficulté supplémentaire pour la constitution d'un groupe cible.

Mais d'autres méthodes nous permettent d'obtenir une estimation solide du contrefactuel, bien que reléguées au second plan derrière la méthode expérimentale. Ce sont les méthodes de la double différence et de l'appariement qui nous permettent de constituer un groupe de comparaison en nous référant au groupe cible.

### 1.2.2 La double différence ou méthode quasi expérimentale

Cette méthode offre l'opportunité de réaliser une évaluation d'impact lorsque les règles d'allocation des programmes, et dans notre contexte les conditions de mise en relation des partenaires, ne sont pas connues ou ne respectent pas les règles d'assignation aléatoire précédemment abordées.



Elle nécessite cependant une collecte des données de référence avant la mise en œuvre des projets.

La méthode de la double différence consistera à comparer les résultats « avant » et « après » des deux groupes : le groupe cible et le groupe de comparaison.

Le groupe de comparaison sera donc composé de communes n'ayant jamais eu de relations de coopérations décentralisées, mais possédant les mêmes caractéristiques générales que le groupe cible et ayant été exposé aux mêmes influences externes.

La première différence qui sera mesurée sera l'évolution de l'indicateur de résultats « avant-après » du groupe cible. Cette première différence est un contrefactuel « contrefait » car il ne tient pas compte de conditions externes au programme et qui auraient pu influencer le résultat.

La deuxième différence est la mesure de l'évolution de l'indicateur de résultats dans le groupe de comparaison. Elle nous permettra de mesurer les résultats « avec-sans » qui est un deuxième contrefactuel « contrefait ». Cependant le calcul de cette deuxième différences permet de mesurer les effets des facteurs externes qui auraient pu influencer sur les résultats obtenus dans le groupe cible.

Nous obtiendrons alors une mesure de l'impact du programme épuré des effets des facteurs externes qui auraient pu influencer sur les résultats obtenus. C'est la différence entre deux différences. Le contrefactuel obtenu par cette méthode est donc la différence de résultats dans le groupe de comparaison.

Nous pouvons le représenter avec les formules suivantes :

- Pour le groupe cible, la différence de résultat **D1** est :  

$$D1 = B \text{ (le résultat après)} - A \text{ (le résultat avant)}$$
- pour le groupe de comparaison, la différence de résultat **D2** est :  

$$D2 = F \text{ (le résultat après)} - E \text{ (le résultat avant)}$$
- **L'estimation d'impact D** est donc égal à :  

$$D = D1 - D2$$

Cette méthode nécessite cependant de poser certaines hypothèses. L'une des plus importantes, pour que les résultats obtenus puissent être validés, est que les indicateurs de résultats des deux groupes (groupe cible et groupe de comparaison) évoluent à tendance égale en l'absence du programme. Ainsi, les évolutions observées dans les deux groupes pourraient être justifiées par l'application ou non du programme, comme montré précédemment.

Si les indicateurs des deux groupes évoluent à tendance égale sur une période donnée avant la mise en œuvre du programme, nous pourrions alors poser « l'hypothèse des tendances équivalentes », c'est-à-dire que ces indicateurs auraient continué à évoluer à tendance égale en l'absence du programme.

Un autre moyen de tester l'hypothèse des tendances égales, est celle dite du « test du placebo ». Elle consiste à créer soit un « faux groupe cible » (un groupe qui n'a en réalité pas bénéficié du programme) ou à observer un faux indicateur (qui ne devrait pas être influencé par le programme).

Dans la première méthode, on compare l'évolution des indicateurs dans le groupe de comparaison et dans le faux groupe cible. Si l'impact mesuré est nul, alors notre hypothèse des tendances égales est validée. Dans le cas contraire, la différence mesurée est donc sous-jacente et existe également entre le groupe cible et le groupe de comparaison, ce qui fausse notre hypothèse.

Dans la deuxième méthode, on compare l'évolution de ce faux indicateur entre le groupe cible et le groupe de comparaison. Si nous observons une différence de résultat entre les deux groupes, alors notre groupe de comparaison n'est pas valide.

### 1.2.3 La constitution d'un groupe de comparaison : le comparatisme

Au regard des différentes méthodes nous permettant d'estimer le contrefactuel et d'établir l'inférence causale, et compte tenu des spécificités du contexte et de l'objet de notre évaluation d'impact, il nous apparaît judicieux de combiner plusieurs méthodes.

Nous ferons le choix de la méthode de la double différence ou quasi expérimentale. Elle demeure un excellent recours en cas de difficultés ou d'impossibilité d'appliquer la méthode expérimentale et présente l'avantage de pouvoir être utilisée quel que soit la procédure d'assignation du programme. Elle pose cependant des hypothèses très contraignantes car elle suppose qu'il n'existe pas de différences non observées entre le groupe cible et le groupe de comparaison qui soient en corrélation avec le résultat.

Afin de constituer un groupe de comparaison qui présente le plus de similitudes possibles avec le groupe cible, nous utiliserons la méthode de l'appariement. Ainsi, chaque participant (faisant partie du groupe cible) est apparié à un non participant présentant les mêmes caractéristiques statistiques pertinentes (les variables d'appariement). Plus les variables d'appariement seront nombreuses, et plus les caractéristiques potentiellement importantes pourront être prises en compte. Cependant, la possibilité de pouvoir trouver dans la base de données, des non-participants présentant des caractéristiques communes avec les participants peut s'avérer difficile.

La mise en œuvre de cette méthode nous conduit à nous intéresser au comparatisme, en particulier la comparaison des « cas très similaires » pour l'estimation du contrefactuel.

L'analyse contrefactuelle se distingue de l'analogie, de l'homologie et de la comparaison. Si la comparaison est une action qui consiste à « *établir le rapport qui existe entre les objets ... de les confronter ... dans la quête des ressemblances que des différences* » (VIGOUR, 2005), le contrefactuel est essentiellement

orientée vers la prédominance des ressemblances préalables. Cité dans l'ouvrage sur le comparatisme d'A. Vigour (VIGOUR, 2005), le prix Nobel Robert W. Fogel définit la méthode d'analyse contrefactuelle qui « *consiste à mesurer l'influence d'un facteur sur une évolution par la différence entre cette évolution réellement observée et celle, hypothétique, à laquelle on aurait assisté si le facteur concerné n'avait pas existé* » (Problèmes économiques, 1999).

L'analyse contrefactuelle se distingue de la comparaison « traditionnelle », mais dans la mise en œuvre de la méthode de l'appariement, l'évaluateur est amené à comparer plusieurs unités et d'associer celles qui présentent le plus de ressemblances possibles, « les cas très similaires ». La comparaison réalisée dans le cadre de nos recherches est spatiale et temporelle. Les unités de comparaison sont les communes, et deux périodes sont définies pour la comparaison : La période référence et la période de suivi.

Les résultats obtenus par la comparaison des « cas très similaires » sont également soumis à de nombreuses critiques car il peut s'avérer difficile d'établir une causalité directe entre le facteur étudié et les résultats (VIGOUR, 2005).

## 1.3 Quels indicateurs pour mesurer l'impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès...

Le tableau ci-dessous (présenté dans la première partie), donne une liste non exhaustive de quelques indicateurs d'accès à l'éducation de base, à la santé de base et à l'eau potable :

Tableau 6: Les indicateurs d'accès à l'eau potable, à la santé et à l'éducation de base

<b>Besoins de base</b>	<b>Indicateurs d'accès aux structures et infrastructures</b>
Santé	<b>Personnel de santé</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Naissances assistées par du personnel de santé qualifié (%)</li> <li>- Visite postnatale dans les 2 jours suivant la naissance (%)</li> <li>- Naissances assistées par du personnel de santé qualifié (%)</li> <li>- Médecins (pour 10 000 habitants)</li> <li>- Personnel infirmier et sages-femmes (pour 10 000 habitants)</li> <li>- Agents de santé communautaires (pour 10 000 habitants)</li> </ul> <b>Infrastructures et installations technologiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hôpitaux (pour 100 000 habitants)</li> <li>- Lits d'hôpitaux (pour 10 000 habitants)</li> </ul> <b>Médicaments essentiels</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilité médiane d'une sélection de médicaments génériques dans les secteurs publics et privés (%)</li> <li>- Ratio de prix médian d'une sélection de médicaments génériques dans les secteurs public et privé</li> </ul>
Eau potable	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pourcentage de la population utilisant des sources d'eau de boisson améliorées</li> </ul>
Education	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de scolarisation</li> <li>- Nombre d'élèves inscrits</li> <li>- Taux d'alphabétisation</li> <li>- Rapport ou ratio élèves/ enseignant</li> <li>- Taux de couverture</li> </ul>

Ces indicateurs sont utilisés au niveau national ou régional, mais ils ne sont pas toujours désagrégés au niveau local. Il serait ainsi difficile de les utiliser pour mesurer l'impact. Mais elles permettront de faire une première identification des inégalités d'accès à l'éducation, à la santé de base, à l'éducation de base et à l'eau potable sur le plan national au Burkina Faso et au Bénin.

Comme tout bien économique, la santé, l'éducation et l'eau potable procèdent également d'une offre et d'une demande. La satisfaction des besoins essentiels sur le territoire sera donc également conditionnée par une offre qui puisse répondre aux besoins exprimés. Les lignes qui suivent seront donc également le lieu et d'une présentation de l'organisation de l'offre des services sociaux de base au niveau local. Ces indicateurs seront utilisés pour le recueil des données sur les territoires identifiés et pour la mise en œuvre de l'évaluation de l'impact dont les résultats seront présentés et analysés dans la troisième partie.

### 1.3.1 ... à l'éducation de base...

L'accès aux services de base dans le domaine de l'éducation se traduit par la scolarisation au primaire et à l'alphabétisation.

Les indicateurs généralement utilisés pour mesurer l'accès à l'éducation de base, notamment la scolarisation au primaire, sont les taux net et brut de scolarisation au primaire. Le Taux Brut de Scolarisation (TBS) au primaire est le rapport entre le nombre d'enfants (tous âges confondus) fréquentant l'école primaire et le nombre total d'enfants en âge d'être scolarisés au primaire. Le Taux Net de Scolarisation (TNS) au primaire correspond quant à lui au rapport entre le nombre d'enfants en âge d'être scolarisés au primaire et fréquentant l'école primaire et le nombre total d'enfants en âge d'être scolarisés au primaire. L'âge d'être scolarisé au primaire varie selon le moment où l'on se situe et le territoire où l'on se trouve. Au Burkina Faso, il a été de 7 à 12 ans jusqu'à l'année scolaire 2007-2008. Et depuis l'année scolaire 2008-2009 inclus, il est compris entre 6 et 11 ans, comme au Bénin. Ces deux indicateurs peuvent cependant présenter quelques failles. L'effectif des enfants inscrits au primaire. Utilisé pour calculer le TBS inclus également les enfants ayant été scolarisés avant l'âge scolaire, et ceux ayant dépassé l'âge scolaire mais fréquentant l'école primaire, soit parce qu'ils ont commencé l'école plus tard, soit par ce qu'ils ont redoublés certaines classes. Tandis que parmi les enfants qui sont en âge d'être scolarisés au primaire, certains fréquentent déjà au collège. Quant au TNS qui pourrait corriger ce biais, il en crée un autre car en tenant seulement compte des enfants en âge scolaire et scolarisés au primaire, on exclut les enfants en âge d'être scolarisés au primaire, mais inscrits au collège. Ces enfants pourraient être considérés comme non scolarisés, alors qu'ils le sont dans les faits.

Un autre biais pourrait être créé par les populations prises en compte pour le calcul de ses indicateurs. Les recensements étant réalisés chaque dix ans environ, les populations scolaires prises en compte par les différentes enquêtes s'intéressant à la scolarisation sont des projections qui ne sont pas exemptes d'erreurs.

Elles se reflètent dans les disparités que l'on constate entre les taux de scolarisation fournis par différentes sources de données (*Tableau 7: Taux net de scolarisation des enfants en âge scolaire (7 à 12 ans) au Burkina Faso à partir de différentes sources de données.*). Prenant l'exemple du Burkina Faso, le Ministère de l'Education Nationale fournit chaque début d'année le TBS et le TNS. Ce TBS correspond au rapport entre le nombre d'enfants inscrits au primaire en début d'année, et le nombre total d'enfants ayant un âge compris entre 7 et 12 ans. Mais compte tenu de nombreux abandons en cours d'année, on devrait plutôt parler de taux d'inscription ou de taux de fréquentation en début d'année scolaire. Tandis que celles fournies par les RGPH sont effectuées en cours d'année et pourraient donner un aperçu plus actuel de la scolarisation. Cependant, compte tenu des absences qui peuvent être importantes sur certains territoires, elles

pourraient également ne pas traduire entièrement la réalité de l'accès à l'éducation de base sur le territoire.

Tableau 7: Taux net de scolarisation des enfants en âge scolaire (7 à 12 ans) au Burkina Faso à partir de différentes sources de données.

Source	Période de collecte	TNS (%) (7 à 12 ans)		Année
		Recensement-Enquête	MEBA	
Enquête démographique de santé	Février-mai 1993	31,6	25,6	1992-93
Enquête prioritaire auprès des ménages	Nov. 1994-janvier 1995	33,7	29,0	1994-95
Recensement	10-20 décembre 1996	23,7	31,3	1996-97

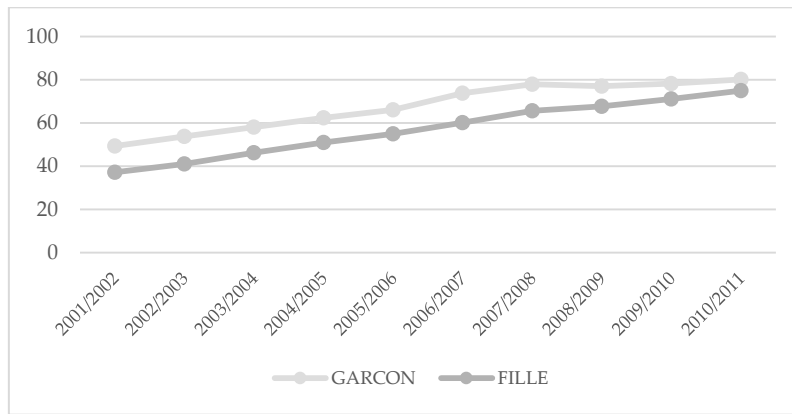
Source : Les indicateurs du droit à l'éducation (KABORE, et al., 2001)

Ces différents constats partagés par Marc Pilon et Idrissa Kaboré dans leur étude sur les indicateurs du droit à l'éducation au Burkina Faso (KABORE, et al., 2001), les conduisent à recommander de dater plus précisément les taux de scolarisation calculés. Une recommandation qui sera prise en compte dans la présentation et l'analyse des données que nous avons recueillies.

L'accès à l'éducation de base est également mesuré par le taux d'alphabétisation qui permet mesurer la proportion des adultes (15 ans et plus) alphabétisés. C'est cet indicateur qui est le plus utilisé au Burkina Faso et au Bénin.

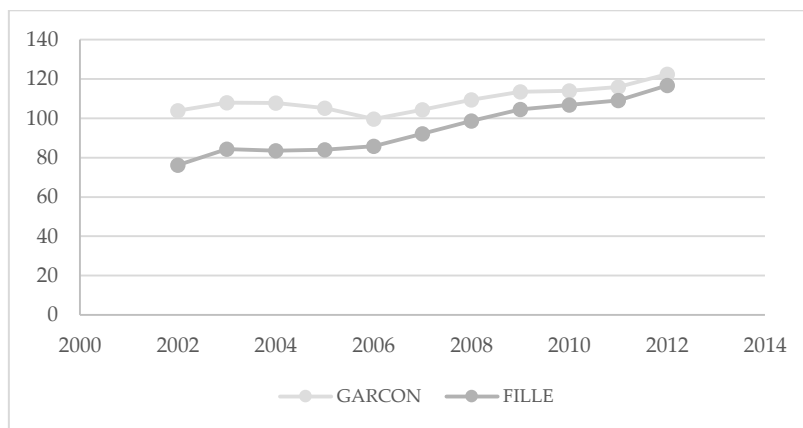
Ces indicateurs nous permettent de d'identifier différentes inégalités dans l'accès à l'éducation de base, notamment les inégalités entre les filles et les garçons, entre les hommes et les femmes, et entre le milieu rural et le milieu urbain. Ils sont présentés dans les graphiques ci-dessous.

### Les inégalités de genre dans l'accès à l'enseignement primaire...



Sources données: Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation (MENA) - Burkina Faso

**Graphique 24: Evolution du TBS (%) au Burkina Faso de 2001 à 2011 selon le genre**



Sources de données : INSAE 2014 - Bénin

**Graphique 25: Evolution du TBS (%) au Bénin de 2002 à 2012 selon le genre**

Ces graphiques nous montrent que, malgré une croissance, la tendance générale est un écart variable (selon le pays) entre les TBS des garçons et des filles. Cet écart se réduit dans le temps au Bénin et au Burkina Faso. Au Bénin, on pourrait également noter une baisse de la scolarisation au primaire des garçons entre 2003 et 2006 tandis que celui des filles s'est stabilisé, enregistrant même une légère hausse.

### ... et dans l'accès à l'alphabétisation

On retrouve également un écart encore plus important entre le taux d'alphabétisation des hommes et celui des femmes au Bénin et au Burkina Faso:



Sources données: Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation (MENA) - Burkina Faso

Graphique 26: Taux d'Alphabétisation 15 ans et + selon le genre au Burkina Faso (1998-2009)

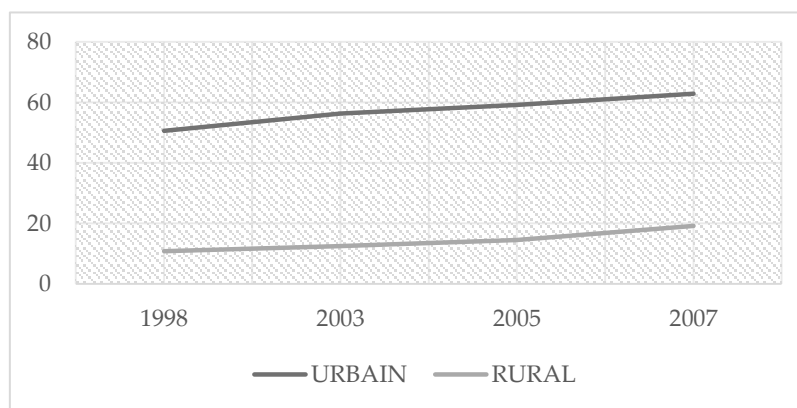


Sources données: Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation (MENA) - Burkina Faso

Graphique 27: Taux d'Alphabétisation 15 ans et + selon le genre au Burkina Faso (2002-2011)

Avec des indicateurs différents, nous retrouvons également des écarts entre l'alphabétisation des hommes et celui des femmes. Le taux de fréquentation des centres d'alphabétisation permet de constater une évolution en irrégulière avec des hausses et des baisses du taux de fréquentation des hommes et des femmes. Cependant les femmes sont généralement plus nombreuses à fréquenter les centres d'alphabétisation sauf en 2004/2005 et en 2006/2007. Cela pourrait s'expliquer par une population de femmes analphabétisées plus importante que celle des hommes.

**Des inégalités entre le milieu urbain et le milieu rural** sont également observées au Burkina Faso :



Sources données: Ministère de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation (MENA) - Burkina Faso

Graphique 28: Taux d'Alphabétisation 15 ans et + selon le milieu de vie au Burkina Faso (1998-2009)

Les indicateurs que nous venons de présenter ne sont pas désagrégés au niveau local (communes) au Burkina Faso, ils ne pourront donc pas être utilisé pour l'évaluation d'impact sur ces territoires. Pour y pallier, nous pourrions nous intéresser à l'offre éducative qui est également déterminante pour l'accès aux services de base.



### Quelle est l'offre éducative de base au Burkina Faso et au Bénin ?

Au Burkina Faso, l'éducation de base est proposée au sein d'un système formel et d'un système non formel. Le système formel (régie par la loi d'orientation du 9 mai 1996 et sous la co-tutelle de trois ministères<sup>23</sup>) est composé de l'éducation de base, de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, et de la formation professionnelle avec comme langues d'enseignement le français et les langues nationales. L'éducation de base est composée de deux niveaux : le préscolaire d'une durée de trois ans pour les enfants de 3 à 6 ans ; et l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous les enfants à partir de sept ans, sanctionné au bout de six années d'études par un Certificat d'Etudes Primaires (CEP). En plus de l'école traditionnelle avec ces salles de classe du CP1 au CM2, des écoles satellites ont été créées pour rapprocher les écoles des élèves pour les trois premières années d'études primaires.

Le système non formel regroupe toutes les formations dispensées dans un cadre non scolaire. Et notamment les cours d'alphabétisation qui sont dispensés dans les Centres Permanents d'Alphabétisation et de Formation (CPAF) qui accueillent les jeunes et les adultes de 15 à 50 ans ; les Centres d'Education de Base Non Formelle (CEBNF) créés en 1995 et qui accueillent les jeunes de 9 à 15 ans, non scolarisés ou déscolarisés et les Centres de Formation de Jeune Agriculteurs (CFJA), qui accueillent les jeunes de 15 à 18 ans.

Le système éducatif béninois, sous la tutelle de quatre ministères<sup>24</sup>, est quant à lui organisé en quatre cycles principaux qui sont similaires aux quatre niveaux d'enseignements au Burkina Faso. La formation professionnelle par apprentissage et les centres d'alphabétisation sont classés dans les « autres formations ». Les écoles primaires et les centres d'alphabétisation constituent donc l'éducation de base.

La comparaison des systèmes éducatifs béninois et burkinabés, bien que présentant des similitudes, notamment sur les quatre cycles d'enseignements, présentent également des divergences sur l'offre éducative de base. Au Bénin et au Burkina Faso, l'éducation de base est composée de l'enseignement primaire et de l'alphabétisation.

L'offre éducative sera donc mesurée à partir des indicateurs suivants :

- Infrastructures scolaires (écoles primaires, salles de classes) : nombres, répartition, distances

<sup>23</sup> Le Ministère de l'Action Sociale et de la Famille (MASF) ; Le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (MEBA) ; Le Ministère de l'Enseignement Secondaire, Supérieur et de la Recherche (MESSRS).

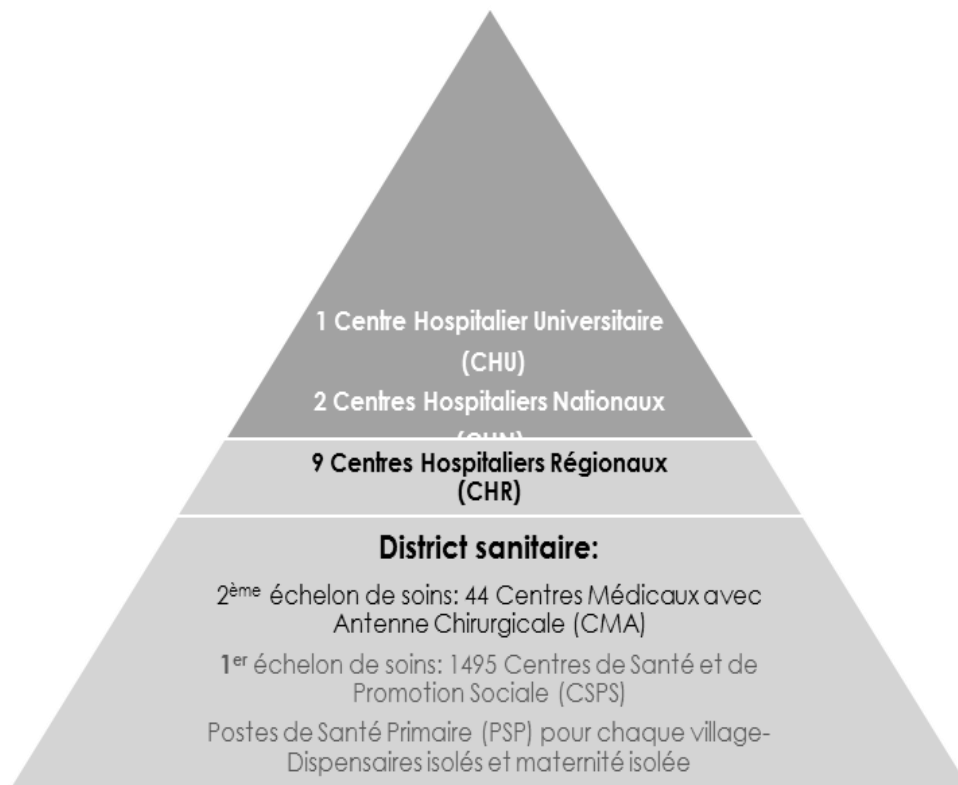
<sup>24</sup> Le ministère des Enseignements maternel et primaire (MEMP) ; le ministère de l'Enseignement secondaire, de la Formation technique et professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des jeunes (MESFTPRIJ), le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique (MESRS) et le ministère de la Culture, de l'Alphabétisation, de l'Artisanat et du Tourisme (MCAAT).

- Accessibilité financière : rapport écoles privées, écoles publiques (gratuites)
- Personnel enseignants : nombres d'enseignants, ratio élèves/maîtres
- Equipements scolaires
- Rapport entre l'offre et la demande en éducation de base.

Ces données sont disponibles au niveau communal dans les monographies et les PDC et pour certaines communes dans les statistiques nationales.

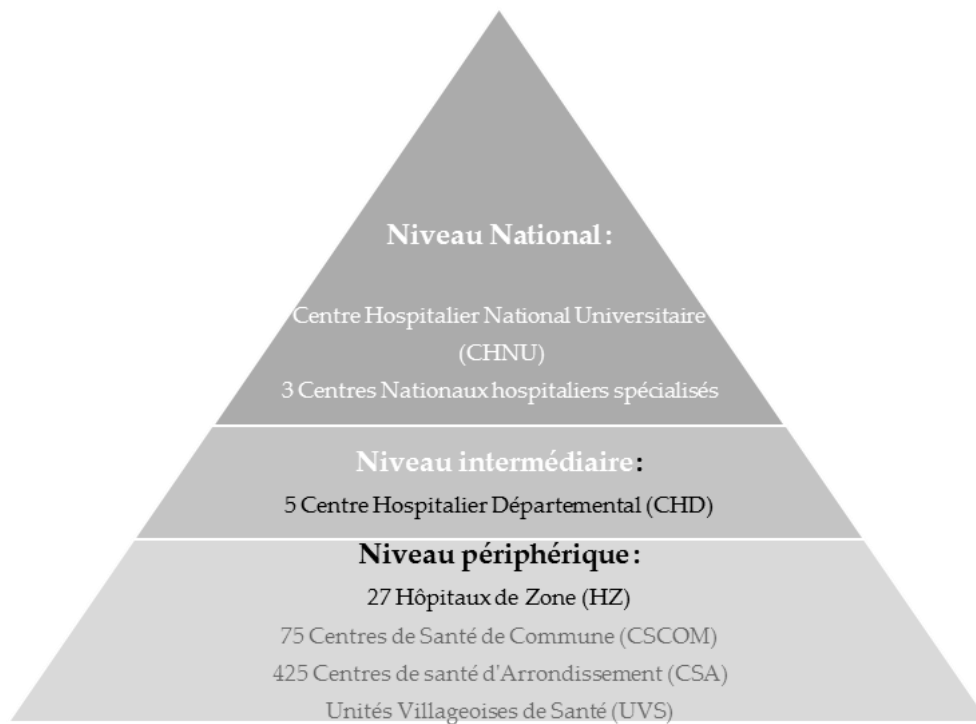
### 1.3.2 ... aux services de santé de base

L'offre de soins publics burkinabés, nigériens et béninois est une structure pyramidale organisée en trois niveaux assurant les soins primaires, secondaires et tertiaires. Ils sont représentés dans les figures ci-dessous :



Sources d'informations : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008) / Réalisation K. Tadié

Figure 11: Organisation du système de soins au Burkina Faso



Sources d'informations : (Ministère de la santé - Bénin, 2010)/ Réalisation K. Tade

Figure 12: Organisation du système de soins au Bénin

L'offre de santé de base est fournie au Burkina Faso par le premier échelon de soins, au sein des Centres de Santé et de Promotion Sociale (CSPS) et des Centres Médicaux avec Antenne Chirurgicale (CMA). Ce sont des structures de base du système de santé qui assurent la fourniture d'un Paquet Minimum d'Activités (PMA) défini par le Ministère de la santé. Cette offre est renforcée par les PSP (qui doivent être implantés dans chaque village), les dispensaires isolés et les maternités isolées. Les districts sanitaires, les CSI et les UVS, les CSA et les CSCOM constituent les Services de Santé de Base (SSB). Dans ces trois pays, cette offre de base est complétée dans des proportions plus ou moins importantes par des services de santé privés (dispensaires, centres de santé, cliniques etc.), en particulier dans les zones urbaines. L'accès aux médicaments est assurée par des médicaments mis à disposition dans les certains services de santé de base, et par les officines (publiques ou privées).

Les indicateurs utilisés pour mesurer l'accès aux soins de santé de base sont :

- Nombre de SSB
- Ratio habitants / SSB
- Ratio habitants/personnel de santé<sup>25</sup>
- Ratio habitants /accoucheur<sup>26</sup>
- Officines / habitants
- Pharmaciens / habitants
- Taux de fréquentation des SSB

<sup>25</sup> Infirmier, médecins, spécialistes

<sup>26</sup> Sage-femme/Maïeuticien d'Etat/Accoucheuses brevetées/Accoucheuses auxiliaires

Ces différents indicateurs pourraient permettre d'identifier des inégalités entre les milieux de vie (urbain/rural) et entre différents territoires. Ils ne pourraient cependant pas indiquer des inégalités de genre.

Le lieu d'implantation des SSB et les frais de santé pourraient également nous permettre d'identifier les difficultés d'accès aux soins de santé des populations en situation de précarité.

Ces différentes données pourront être recueillies dans les Statistiques Nationales, les cartes sanitaires, les Monographies et les PDC des communes, les études réalisées.

### 1.3.3 ... et à l'eau potable.

La santé des populations est intimement liée à l'accès à l'eau potable qui va de pair avec l'assainissement. En effet, la demande d'eau potable est essentiellement domestique et concerne en particulier l'eau de boisson sans danger pour la santé, respectant certaines normes définies au plan national, et en général celles fixées par l'OMS. Les trois pays de notre étude, comme dans les pays de l'Afrique Subsaharienne dans leur grande majorité, présentent des similitudes dans les modes d'accès à l'eau potable avec des taux de couverture et de fréquentation différents.

Ainsi, en zone urbaine, la demande domestique est satisfaite par des réseaux d'adduction qui parviennent jusqu'au consommateur par des bornes fontaines et des branchements privés (eau courante). Des puits et des forages continuent encore à être exploités, particulièrement aux périphéries des villes.

En zone rurale ou semi-urbaine, l'approvisionnement en eau potable se fait à travers:

- des puits modernes<sup>27</sup> (PM)
- des forages équipés de pompes à motricité humaine (FPMH)
- des réseaux d'adduction d'eau potable simplifiés (AEPS)
- des postes d'eau autonomes (PEA)
- des mini AEP (Approvisionnement en Eau Potable).
- Afin de satisfaire les besoins en eau potable de la population, le Burkina Faso a entrepris des investissements, en plus de l'appui des divers partenaires techniques et financiers, des ONG et des associations œuvrant sur l'ensemble du territoire.
- Les Adductions d'Eau Villageoise (AEV)

Afin d'assurer au mieux l'accès à l'eau potable de l'ensemble de la population, un cadre institutionnel est mis en place. Il s'agit d'un cadre juridique, de différents outils de programmation. Le tableau ci-dessous nous en propose un tableau récapitulatif (Tableau 8: Mise en œuvre de l'accès à l'eau potable

<sup>27</sup> Seuls les puits modernes à grand diamètre équipés de pompe sont considérés comme pouvant délivrer de l'eau potable

au Bénin et au Burkina Faso), ainsi qu'une présentation sommaire des différents acteurs intervenants dans le secteur de l'eau potable. L'analyse des différents textes de lois encadrant le secteur de l'eau au Bénin et au Burkina Faso, nous montre que cette compétence a été transférée aux communes qui l'exercent notamment dans les zones rurales. Dans les zones urbaines ou semi urbaines, cette compétence est encore aux mains de l'Etat qui l'exerce à travers des sociétés d'Etat, le SONEB au Bénin, l'ONEA au Burkina Faso. Ces dernières ont particulièrement en charge la construction, l'entretien et l'exploitation des réseaux d'adduction d'eau potable, desservant les bornes fontaines et les habitations (branchements privés).

Tableau 8: Mise en œuvre de l'accès à l'eau potable au Bénin et au Burkina Faso

	BENIN	BURKINA FASO
<b>CADRE JURIDIQUE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoption de la GIRE en 1988 comme approche de développement des ressources en eau.</li> <li><u>Loi 97-029 du 15/01/1999 portant organisation des communes en République du Bénin</u> : transfert des compétences et des ressources pour la réalisation d'infrastructures hydrauliques, la fourniture et la distribution de l'eau potable.</li> <li>Loi 2001-07 du 09/05/2001 portant maîtrise d'ouvrage public</li> <li>Décret no 2001-094 du 20 février 2001 fixant les normes et qualité de l'eau potable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La loi portant sur la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) adoptée en 2001</li> <li>La politique Nationale de l'eau actualisée en 2009</li> <li>Décret no 10 du 03/03/2010 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du CP/PAGIRE (Comité de Pilotage du Plan d'Action GIRE)</li> <li>DECRET N° 2008- 423 portant définition, organisation, attributions et fonctionnement de la police de l'eau.</li> <li>Loi N°002-2001/AN portant loi d'orientation relative à la gestion de l'eau</li> <li><u>La réforme de 2004 sur la décentralisation</u> (textes adoptés en 2009) : des compétences et des ressources de l'Etat sont transférées aux communes qui sont maintenant en charge de la gestion du service de l'eau potable et de l'assainissement sur leur territoire.</li> </ul>
<b>LES OUTILS DE PROGRAMMATION ET DE PLANIFICATION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stratégie nationale de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural du Bénin (2005-2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programme National (PN-AEPA) : définit la stratégie fixe les objectifs quantitatifs des réalisations et des taux d'accès à l'eau potable</li> <li>En milieu rural : le Plan Communal de Développement pour L'Approvisionnement en eau potable et l'Assainissement (PCD AEPA) est un outil de planification proposant un diagnostic des besoins et une programmation des activités à réaliser.</li> <li>En milieu urbain : le plan de développement pour l'eau potable : outils de planification du volet urbain du PN-AEPA.</li> </ul>

Tableau 8 : Mise en œuvre de l'accès à l'eau potable au Bénin et au Burkina Faso (suite)

	BENIN	BURKINA FASO
<b>LES ACTEURS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de l'Energie et de l'Eau et la Direction Générale de l'Eau (DG-Eau)</li> <li>▪ Les Services Départementaux de l'Eau</li> <li>▪ Société Nationale des Eaux du Bénin (<b>SONEB</b>)</li> <li>▪ Les communes</li> <li>▪ L'Association des Consommateurs d'Eau potable (ACEP)</li> <li>▪ Les opérateurs privés, bureaux d'étude... : gestion déléguée à travers le contrat de délégation de gestion</li> <li>▪ Les Structures d'Intermédiation Sociale (SIS) : prestataires sélectionnés par la commune</li> <li>▪ Les partenaires de développement : PTF, ONG nationales et internationales, partenaires de coopération décentralisée</li> <li>▪ Les acteurs bi et multilatéraux : AFD, KfW/GIZ, Pays-Bas (Programme Eau et Assainissement)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique en charge de la définition de la politique nationale d'eau à travers l'une des directions centrales : la DGRE ;</li> </ul> <p><b>En milieu rural :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les communes rurales et urbaines : maitres d'ouvrage des services d'eau ;</li> <li>▪ Les associations d'usagers chargée de superviser l'ensemble des points d'eau du village ou du quartier.</li> </ul> <p><b>En milieu urbain :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ L'Office National de l'Eau et de l'Assainissement (<b>ONEA</b>) ;</li> <li>▪ Les opérateurs associatifs ou privés: gestion déléguée par l'Etat dans les centres urbains de moins de 100 00 hab. à travers un contrat d'affermage avec les communes.</li> <li>▪ Les acteurs bilatéraux et multilatéraux</li> </ul>

En plus d'un cadre juridique régulant le secteur de l'approvisionnement en eau potable, différents programmes et outils sont mis en place. Ils sont énumérés dans le tableau que nous venons de présenter et nous trouvons également à ce niveau une similitude, notamment à travers le PNAE mis en œuvre dans les deux pays de notre étude. Cette certaine harmonisation des programmes nationaux pourrait trouver son origine dans l'adoption de la GIRE comme approche de développement des ressources en eau qui fait l'objet d'un consensus international. Notre évaluation de l'impact des projets de coopérations décentralisées sur l'accès à l'eau potable s'axera de façon particulière sur l'accès à l'eau potable en milieu rural. Ce choix se justifie d'une part par les modes d'accès en milieu urbain qui sont l'apanage de sociétés nationales d'Etat, ou en affermage cédé par l'Etat. L'approvisionnement se fait essentiellement par un réseau d'adductions d'eau construits et gérés par ses sociétés, les communes urbaines n'exerçant pas de compétences dans ce domaine dans les centres urbains. Toute amélioration de l'accès à l'eau dans cette zone passe donc par une amélioration des adductions d'eau qui demandent des financements importants et font l'objet de planification nationale. Elle dépasse donc les compétences des communes et ne devraient pas entrer dans les domaines d'intervention des coopérations décentralisées. L'ensemble des indicateurs nous montre également un écart entre zone urbaine et zone rurale. Différents indicateurs sont proposés et utilisés pour mesurer l'accès à l'eau potable sur un territoire. Ces différents indicateurs posent la question de la disponibilité, de l'accès et de l'utilisation des sources d'eau potable.

Concernant les sources d'approvisionnement en eau potable, ces pays se sont alignés sur la définition de l'OMS et de l'UNICEF qui stipule que «la proportion de la population ayant accès de façon durable à une source d'eau améliorée (zones urbaines et rurales) est le pourcentage de la population qui utilise l'un quelconque des types d'équipements suivants d'approvisionnement en eau de boisson : eau courante, fontaine publique, forage ou pompe, puits protégés, source protégée ou eau de pluie » (PEZON, et al., Avril 2012). Cette définition implique donc que toutes les autres sources d'eau, notamment l'eau fournie par un vendeur ou un camion-citerne, les sources d'eau non protégées etc. ne sont pas considérées comme des sources d'eau améliorées, ou ne sont pas des accès adéquats à l'eau potable. Pour l'accès à l'eau potable dans des conditions satisfaisantes, nous pouvons nous référer à celle proposée par le Global Water Supply and Assessment Report qui le définit comme « la disponibilité de 20 litres par tête et par jour à une distance inférieure à 1 000 mètres» (Nations Unies, 2003). Mais la disponibilité des sources d'eau potable ne garantit pas leur utilisation effective par la population. Un PEM peut être identifiée comme donnant un accès adéquat à l'eau potable sous les trois hypothèses suivantes en terme:

- de quantité : elle fournit 20l/j/H pour un maximum de 300 personnes
- de qualité : elle fournit une eau conforme aux normes de l'OMS ;



- d'accessibilité : elle doit être située à moins de 1000 m de l'habitant le plus éloigné du territoire desservi, et connaître une affluence maximum de 300 personnes (selon le type de PEM).

Les indicateurs d'accès à l'eau potable sont donc calculés sur la base de ces hypothèses et de l'usage de ces infrastructures par les habitants. Ils montrent donc certaines insuffisances, leur validité étant conditionnées par le respect des hypothèses que nous venons d'énoncer. Leur validité est également remise en question si la fiabilité des AEP n'est pas prise en compte. Par exemple, selon l'inventaire réalisé en 2006 par le Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques du Burkina Faso, 5% des PMH font l'objet de pannes d'une durée inférieure à un mois, 15% d'une durée de 1 à 3 mois, 18% d'une durée de 3 à 6 mois, 12% d'une durée de 6 à 12 mois et, enfin, 14% de 12 à 24 mois. Partant de ses informations, il serait difficile de confirmer l'hypothèse selon laquelle un AEP qui n'a pas fait l'objet de pannes d'une durée supérieure à 12 mois est fonctionnelle.

Afin de mesurer le niveau de service reçu effectivement par les habitants, et pour qu'il soit effectivement un service de base (en terme de quantité, de qualité, d'accès et de fiabilité), il faudrait mettre l'individu au cœur de la méthode choisie. On pourrait donc considérer que l'habitant d'un territoire donné a accès à u service de base d'eau potable s'il dispose d'un AEP situé à moins de 1000 m de son habitation et pouvant lui fournir au moins 20 litres par jour et au moment où il en a besoin. Ou qu'il dispose d'une autre AEP située à moins de 1000m auquel il pourrait avoir recours en cas de panne de celui utilisé habituellement. Les habitants pourraient donc être classés en deux groupes : desservis/non desservis.

Pour réaliser la mise en place de cet indicateur en milieu rural, il nous faudrait disposer des informations suivantes :

- la superficie du village ;
- le nombre d'habitants du village ;
- la densité ;
- les types et le nombre d'AEP ;
- les quantités fournies ;
- Des informations dont nous pourrions disposer à travers diverses sources :
  - inventaire des infrastructures
  - rapport de suivi et d'évaluation des politiques eau/assainissement
  - monographie et PDC des communes et de régions

Les statistiques nationales ont fait le choix de différents indicateurs pour décrire le niveau d'accès à l'eau potable des populations. Ce sont le nombre de points d'eau, les taux de couverture ou de desserte et les taux d'accès à des points d'eau potable.

Au niveau communal, d'autres indicateurs peuvent être utilisés selon leurs disponibilités et permettent de mesurer l'offre d'eau potable en lien avec l'état de l'infrastructure. Ce sont :

- Etat de l'infrastructure
- Etat de fonctionnement du point d'eau
- Durée des pannes
- Fréquentation de la pompe
- Volume journalier
- Prix de vente de l'eau
- Hygiène de l'ouvrage

Nous ferons le choix des indicateurs selon leur pertinence et les données disponibles. Les sources des données identifiées sont :

- Les statistiques nationales
- Les rapports annuels des services de l'eau et de l'assainissement
- Les monographies et les PDC
- Les études et évaluations réalisées dans le secteur de l'eau.
- Les archives municipales

#### Encadré 1: Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)

Quelle réponse apporter à la demande grandissante en eau, d'une population en pleine croissance démographique, dans un contexte de modifications profondes des modes de vie ? Comment assurer une répartition de l'eau équitable quand les ressources disponibles sont insuffisantes, inégalement réparties et sujettes aux exigences d'une agriculture de plus en plus intensive ? C'est à ses préoccupations, alors partagées par tous, que la GIRE a tenté d'apporter des réponses. Elle est l'aboutissement d'un long processus de réflexions et d'échanges de pratiques autour de la gestion de l'eau. Un processus qui a commencé à la première conférence mondiale sur l'eau qui s'est tenue à Mar del Plata en 1977. Mais c'est au Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 sur le développement durable et l'Agenda 21, que l'on s'est véritablement interrogé sur la mise en pratique de ses différents concepts.

La Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), telle que définie par le Partenariat Mondial de l'Eau « est un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnées de l'eau, des terres et des ressources associées, en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux ». La mise en application de ce concept empirique implique une prise en compte et une implication des différents acteurs, secteurs et groupes d'intérêts divers et divergents, sociaux économiques et environnementaux, qui utilisent ou polluent l'eau sur le territoire. Se déclinant à un niveau national et local, elle exige la participation de tous dans l'élaboration d'un cadre juridique et institutionnel, et la création d'outils tels quels que les évaluations sociales et environnementales, les instruments économiques. Sa mise en œuvre sur un territoire se traduit sur le plan national en autres par l'adoption de nouveaux textes de lois, comme ce fût le cas pour le Bénin en 1998, et le Burkina Faso en 2001. En effet, le Burkina Faso a mis en place un cadre juridique et institutionnel de gestion des ressources en eau par bassin fondé sur le GIRE (Cf. Tableau 8: Mise en œuvre de l'accès à l'eau potable au Bénin et au Burkina

Faso). Ce dispositif, associé à la loi sur la décentralisation a consacré la territorialisation de la gestion de l'eau et la gestion de l'eau par bassins versants (il en existe 4 au Burkina Faso).

Dans le respect des recommandations du GIRE, la territorialisation de la gestion de l'eau permet de prendre en compte les spécificités du territoire et les variabilités des situations locales à travers la réalisation d'un Plan Communal de Développement Eau et assainissement. Sa réalisation permet la participation de tous les acteurs locaux, élus locaux, services déconcentrés, usagers, opérateurs économiques etc. L'implication des habitants est également encouragée par la mise en place des Associations d'usagers, et la création de comités de gestion des points d'approvisionnement en eau.

**Source :** *(Global Water Partnership; RIOB, 2009), (Ministère de l'environnement et de l'eau du Burkina Faso; Direction Générale de l'Hydraulique, 2001) ; (Partenariat ouest Africain de l'Eau (GWP/AO), 2009)*

## Chapitre 2 : échantillonnage des collectivités territoriales burkinabés et béninoises

Une première présentation et analyse de la coopération décentralisée a permis de mettre en exergue une action extérieure des collectivités territoriales françaises principalement axée vers l'accès aux services sociaux de base dans les pays de l'Afrique subsaharienne où elle est majoritairement présente. C'est donc tout naturellement que des pays de l'Afrique subsaharienne ont été choisis pour mener cette évaluation d'impact. Un choix confirmé par le nombre important de coopérations décentralisées qui ont pu y être recensées, en comparaison aux autres parties du monde, et par leur ancienneté (les plus anciennes remontant aux lendemains des indépendances).

Le Burkina Faso et le Mali constituaient le premier choix car ces deux pays permettaient de disposer d'un panel de choix plus large car ils sont parmi les pays africains accueillant le plus de projets de coopération décentralisée français dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'eau potable. La crise socio-politique qu'a traversée le Mali nous a contraint à faire le choix d'un autre pays, d'une part, pour des raisons évidentes de sécurité, et d'autre part par crainte que certaines données ne soient devenues indisponibles au vu des différents services administratifs, notamment les services locaux, qui ont subi des pillages et des destructions. En remplacement, le Bénin a été choisi, parce que ce pays présente un avantage d'ordre pratique, partageant une frontière avec le Burkina Faso (comme le Mali). Mais également parce que le Bénin, bien que proposant un choix plus limité de jumelages et coopérations décentralisées, ceux-ci avaient connu un accroissement important depuis la mise en œuvre de la décentralisation et les thématiques d'intervention étaient majoritairement axés sur les sociaux de base.

D'autres avantages d'ordre pratique ont également guidé certains choix. En effet, étant originaire de la Côte d'Ivoire, nous avons une certaine facilité à franchir les frontières et à appréhender des acteurs de l'Afrique de l'Ouest. Mais également, parce qu'au cours de nos études à Lyon, nous avons eu l'opportunité de rencontrer de nombreux acteurs de développement de ses différents pays. Nous disposons ainsi d'un réseau d'acteurs pouvant nous faciliter la prise de contact et l'accès à la documentation dans les services administratifs locaux. Un choix dont nous avons pu nous féliciter au vu des difficultés que nous avons rencontré sur certains territoires où l'accès à certains documents s'est avéré difficile, voire impossible.

Outre ces raisons, le choix de l'Afrique subsaharienne comme terrain de recherche a également été motivé par les défis auquel il doit aujourd'hui faire face, comme nous le rappelle les OMD : pauvretés, inégalités, accès à la santé, à l'éducation, à l'eau potable etc.

Les données présentées dans la première partie de cette thèse nous le confirment, comme les données présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 9 : Indice de Développement humain ajusté aux inégalités (2010)

	Indice de développement humain (IDH)	IDH ajusté aux inégalités	Indice d'espérance de vie ajusté aux inégalités	Indice d'éducation ajusté aux inégalités	Indice de revenu ajusté aux inégalités
<b>Pays Développé</b>					
OCDE	0,879	0,789	0,907	0,810	0,669
Hors OCDE	0,844	0,756	0,900	0,790	0,607
<b>Pays en développement</b>					
Etats arabes	0,588	0,426	0,619	0,289	0,432
Asie de l'Est et Pacifique	0,643	0,505	0,699	0,452	0,407
Europe et Asie Centrale	0,702	0,607	0,672	0,623	0,535
Amérique Latine et Caraïbes	0,704	0,527	0,728	0,510	0,395
Asie du Sud	0,516	0,361	0,499	0,246	0,383
<b>Afrique Subsaharienne</b>	<b>0,389</b>	<b>0,261</b>	<b>0,294</b>	<b>0,254</b>	<b>0,238</b>

Source : Rapport sur le développement humain 2010

Tous les pays de l'Afrique de l'ouest ont connu une croissance de leur IDH, certains pays ayant connu une croissance plus rapide ou plus importante. Malgré des progrès, Le Burkina Faso se situe parmi les pays d'Afrique de l'Ouest ayant l'IDH le plus faible. Le Bénin est classé 134<sup>ème</sup>, sur 169 pays classés, avec un IDH de 0,435 et le Burkina Faso 161<sup>ème</sup> avec un IDH de 0,305. Il était alors pertinent de les choisir comme terrain pour cette étude sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base. Le Bénin est classé 134<sup>ème</sup>, sur 169 pays classés, avec un IDH de 0,435 et le Burkina Faso 161<sup>ème</sup> avec un IDH de 0,305.

Après le choix de ces pays, la seconde étape consistait à faire le choix des collectivités territoriales devant constituer notre échantillon, notamment le groupe cible et le groupe de comparaison. L'échantillon final obtenu après l'enquête de terrain, devait être au départ composé d'une vingtaine de communes. Mais les difficultés rencontrées sur le terrain, associées aux contraintes budgétaires et temporelles nous ont ramené à un échantillon de seize communes au total. Notre échantillon est constitué de communes, des collectivités territoriales dotées de la personnalité juridique et morale et de l'autonomie financière administré par des élus. Ce statut, obtenu par la mise en œuvre de la décentralisation sur l'ensemble du

territoire, est récent pour ces territoires qui furent pendant longtemps gérés par les services déconcentrés de l'Etat, en l'occurrence le préfet ou le sous-préfet. Les ambitions portées par la décentralisation étaient multiples au nombre desquelles le développement du territoire, l'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base par leur proximité et leur participation à la gestion des affaires publiques locales comme stipulé dans les lois de décentralisation béninoises (Loi no 97-029 du 15 janvier 1999, article 1).

La sélection des communes commence par une connaissance de la décentralisation dans les pays d'étude, et de leur politique de coopération décentralisée et/ou jumelages. Cette première étape permettra de mieux comprendre les dynamiques du territoire et de nous guider dans le choix des critères pour la constitution d'un échantillon qui soit le plus représentatif possible.

Les lignes qui suivent seront donc consacrées à une présentation sommaire et à une analyse de la décentralisation et de la coopération décentralisée au Burkina Faso et au Bénin. Cette présentation ne se veut pas exhaustive mais orientée, l'objectif étant d'approfondir la connaissance de ces territoires et de relever des éléments communs à ces deux pays (tout en n'écartant pas des spécificités que nous estimons pertinentes) qui entrent dans le cadre de nos recherches et pourraient nous aider à mieux mesurer l'impact de la coopération décentralisée.

## 2.1 Les collectivités territoriales, nouveaux acteurs de la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités

L'Afrique subsaharienne a connu une vague de décentralisation à la fin des années 90 et au début des années 2000. Les textes de lois sur la décentralisation existaient déjà dans la plupart des constitutions, et leur mise en œuvre envisagée, bien que n'ayant jamais été effectivement lancée. Ce nouvel engouement de ses Etats pour la décentralisation traduit-il un attrait pour la nouveauté ou l'expression d'un véritable besoin devant un Etat de plus en plus affaibli ?

### 2.1.1 La mise en œuvre de la décentralisation

Les vagues de décentralisation qu'a connue l'Afrique subsaharienne ont été un mélange de volonté politique, de pressions internes (mouvements sociaux, conflits internes etc.), et de pressions externes exercées par des bailleurs de fonds qui les y poussaient fortement à travers des politiques incitatives. Ainsi la Banque mondiale, dans son Rapport sur le Développement dans le Monde 1997, sans porter un jugement sur les différentes formes de régime et le processus démocratique, a encouragé la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes. L'adoption par la Banque mondiale du Cadre de Développement Intégré (CDI) en 1999, en définissant les nouveaux termes de la collaboration de la

Banque mondiale avec les pays bénéficiaires et les autres partenaires du développement, a également établi les liens entre bonne gouvernance et lutte contre la pauvreté. La partie relative à la prise en charge des pays, stipulait que la « *participation systématique d'un vaste éventail de parties prenantes, notamment la société civile, le secteur privé, les administrations locales et les parlements, sous l'impulsion du gouvernement* » et parmi les réformes conseillées, la décentralisation des services publics et la réforme des infrastructures (Banque mondiale, 2004).

Le processus de décentralisation dans ces pays africains qui n'ont connu en grande partie que le système du parti unique et de l'Etat central qui gérait tout, a été une réponse, dans certains cas, à la crise économique qui les a frappés de plein fouet, et une demande forte des populations de plus de démocraties, exprimés à travers des mouvements révolutionnaires et des coups d'Etat. L'Etat était alors à la recherche d'une nouvelle légitimité.

Il serait cependant plus juste de parler « des » décentralisations, au vu de la diversité des processus et des modèles, en lien avec l'histoire de ses pays et de leurs fondements politiques et culturels.

Ainsi au Bénin, bien qu'ayant également subi des remous sociaux ayant conduits à la tenue d'une conférence nationale, ce sont les pressions exercées par les organisations de la Société Civile qui furent déterminantes pour que soit lancé le processus de décentralisation. La Conférence des forces vives de la Nation du Bénin, fût la réponse apportée par un gouvernement en grande difficulté, à un pays paralysé par les grèves générales, et qui exprimait le désir de voir advenir un ordre nouveau. Cet ordre nouveau fût l'un des résolutions prises au cours de la Conférence des Forces Vives qui s'est déroulée du 19 au 28 février 1999. Il a conduit à un nouveau système politique, entériné dans la nouvelle constitution, le pouvoir ne devrait donc plus être confisqué par quelques-uns, et pour ce faire il fallait une libre administration des collectivités territoriales par des élus mandatés par les populations. Il s'agissait donc de promouvoir la démocratie à la base, de proposer le nouvel espace public de participation qu'est la commune.

La constitution de la République béninoise du 11 décembre 1990 avait consacré la création des collectivités territoriales (article 150 à 153). Il a cependant fallu attendre l'adoption de nouveaux textes de lois sur la décentralisation et la déconcentration, et la Réforme de l'Administration Territoriale qui est entrée dans sa phase active en 2002, pour que la décentralisation devienne une réalité au Bénin (Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire., 2007). Les premières élections communales purent donc avoir lieu en 2002.

A l'instar du Bénin et de plusieurs pays africains, le Burkina Faso, a également été frappé par une crise économique ayant conduit à la mise en œuvre des Plans d'Ajustement Structurel (PAS). Il a aussi dû faire face à une crise socio-politique qui s'est traduite par un refus des systèmes de partis uniques et de

la centralisation du pouvoir. C'est donc sous la pression de la société civile que le Burkina Faso s'est également engagé dans le processus de décentralisation, la première étape étant l'inscription des articles 143, 144 et 145 dans la constitution qui consacrent l'existence des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière. Après le référendum constitutionnel du 02 juin 1991, cinq lois ont été adoptées par l'Assemblée des Députés du Peuple (ADP) en 1993 afin d'accompagner le processus de décentralisation. Elles portent notamment sur l'organisation municipale, les statuts particuliers des communes de Bobo Dioulasso et de Ouagadougou et au régime électoral des conseillers. 1993 a également vu la création de la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) qui avait pour mission de conseiller le gouvernement dans la mise en œuvre de la réforme. L'aboutissement de la réforme a été dans un premier temps l'élection des organes délibérants et exécutifs des 33 premières communes de plein exercice en 1995. De nouvelles avancées ont été faites dans les années 2001 et 2004 à travers la création d'un nouveau niveau de décentralisation, la Région, qui s'ajoute aux deux premiers nouveaux que sont les communes et les provinces.

Mais avant que les provinces et les régions mettent en place leurs organes élus, en 2004 le Code Général des collectivités territoriales (CGCT) ramena les niveaux à deux, les régions et les communes, tout en consacrant la communalisation intégrale du pays. C'est sous ce régime et la loi électorale de 2001 qu'eurent lieu les élections en 2006 des 13 premiers conseillers régionaux, et 302 communes rurales.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu du processus de décentralisation dans ces trois pays



Tableau 10: Tableau comparatif des décentralisations au Bénin et au Burkina Faso

	BENIN	BURKINA FASO
<b>1ères élections locales</b>	2002	2006
<b>Echelons de décentralisation</b>	77 communes	13 Régions 49 communes urbaines 302 Communes rurales
<b>Mode d'élection</b>	Suffrage universel	Suffrage universel
<b>Domaines de compétences</b>	<p>Aménagement du territoire, foncier et urbanisme Environnement, Développement économique Enseignement primaire et maternel Alphabétisation, éducation des adultes Santé, hygiène et salubrité Action sociale</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Développement local, aménagement de l'habitat et de l'urbanisme</li> <li>▪ Infrastructures, équipement et transports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gestion des ressources naturelles</li> <li>▪ Culture, sports et loisirs</li> <li>▪ Protection civile, assistance et secours</li> <li>▪ Pompes funèbres et cimetière</li> <li>▪ Eau et électricité</li> <li>▪ Marché, abattoirs et foire</li> </ul> <p><i>NB : certaines compétences sont partagées avec la Région, avec des attributions différentes Outre ses compétences, les communes à statut particulier exercent des compétences spécifiques, prévues par loi</i></p>
<b>Organes d'appui nationaux et locaux</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La Maison des Collectivités Locales (MCL)</li> <li>▪ L'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB)</li> <li>▪ Les associations régionales</li> <li>▪ Fonds d'Appui à la Décentralisation (FADeC)</li> </ul> <p><b>Les Organes ministériels :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)</li> <li>▪ La Cellule de Coordination et de Suivi de la Réforme de l'Administration Territoriale</li> <li>▪ La Mission de la Décentralisation</li> <li>▪ Le Centre d'Information et de Documentation sur les Collectivités Territoriales (CIDOCOL).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF)</li> <li>▪ Association des Régions du Burkina Faso (ARBF)</li> <li>▪ Commission Nationale de la Décentralisation (CND)</li> <li>▪ Le Cadre national de concertation des partenaires du développement rural décentralisé (CNCPRD), déclinés en cadre régional, provincial et communal de concertation.</li> </ul> <p><b>Les Organes ministériels :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ministère de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (MATS) -Direction Générale de la Décentralisation (DGD)</li> <li>▪ Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) – Projet National de Gestion des Territoires</li> <li>▪ Ministère des Infrastructures, de l'Habitat et de l'Urbanisme</li> </ul>

Sources : Recueil des lois sur la décentralisation (Burkina Faso – Bénin) – MISSION DE DECENTRALISATION BENIN

Les communes sont les seuls niveaux de décentralisation communs aux trois pays, constat qui confirme le choix des communes comme terrain d'étude, permettant ainsi une analyse comparative. Des similitudes sont constatées dans leur organisation (La commune est organisée en secteurs et/ou villages) et dans les compétences qui leur sont transférées, notamment dans les domaines de la santé, de l'hygiène de l'éducation et de l'accès à l'eau potable.

Au Burkina Faso il existe deux types de communes : les communes urbaines et les communes rurales. Au Burkina Faso, la commune urbaine est une entité territoriale possédant au moins une agglomération de 25 000 habitants et pouvant générer, grâce à ses activités économiques, des ressources budgétaires propres annuelles d'au moins 25 000 000 de francs CFA (soit 38 000 euros).

Le processus de décentralisation est encore en cours, avec de nouveaux textes de lois, des arrêtés et des décrets pour accompagner ou améliorer sa mise en œuvre. Mais les avancées majeures réalisées permettent de faire un état des lieux et de se demander si la décentralisation a véritablement atteint les objectifs qui ont prévalu à sa mise en œuvre. Quels sont les acquis, et que reste-t-il encore à faire notamment dans l'accès aux services sociaux de base?

### 2.1.2 La décentralisation dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'eau potable : quel bilan du rôle et des actions des communes ?

Assurément, il y a eu des acquis à la décentralisation au Burkina Faso et au Bénin. Les premiers bilans réalisés le réaffirment et les lignes qui suivent permettront d'en faire une présentation et une analyse brève.

L'un des principaux enjeux de la décentralisation est celui de favoriser le développement à la base, et de contribuer à la lutte contre la pauvreté et à la réduction des inégalités. L'une des ambitions affichée est également de permettre la participation des habitants, en particulier des personnes pauvres, aux institutions afin de favoriser leur accès aux services sociaux de base (Banque mondiale, 1997). Cette ambition s'est concrétisée par le transfert des compétences et des ressources humaines et financières nécessaires à leur exercice. Plus de dix ans après les premières élections communales qu'en est-il de l'accès des habitants aux services sociaux de base ? Les collectivités territoriales ont-elles pu contribuer à l'amélioration des conditions de vie des habitants en améliorant leur accès à l'éducation, à l'eau et à la santé ?

Le transfert des compétences aux collectivités territoriales est rendu effectif par la promulgation de textes de lois, de décrets et d'arrêtés qui constituent le dispositif juridique de base. Il définit également les champs de compétence et spécifie les rôles entre l'Etat et les différents niveaux décentralisés (Cf.

tableau...). Les collectivités territoriales sont notamment en charge de la promotion et du développement des services sociaux de base à travers notamment l'acquisition, la construction et la gestion des infrastructures.

Le transfert par l'Etat des compétences dans les domaines de l'éducation de base (enseignement primaire, préscolaire et alphabétisation), de la santé primaire et de l'eau potable aux communes est accompagné du transfert :

- Du patrimoine : écoles primaires, centres d'alphabétisation, services de santé de base et les infrastructures qui leur sont attachées, les infrastructures d'eau potable ;
- Des ressources humaines nécessaires pour l'exercice de leur compétence : Le personnel est recruté et mis à disposition par l'Etat qui assure également sa rémunération (à l'exception des primes liées aux tâches confiées par les CL), et sa promotion. Les communes sont cependant en charge de l'affectation à l'intérieur de leur territoire, des congés, autorisations d'absence et de prises de sanctions du premier degré
- Des ressources financières et matérielles prévues par les dispositions légales et nécessaires à l'exercice de ces compétences.

Des dispositions légales ont également été prises pour favoriser la participation des acteurs à la prise de décision afin d'adapter l'offre des services sociaux de base à la demande et pour assurer la pérennité et la continuité. Du service. Elles ont conduit à la création de différentes structures et dispositifs. Ce sont des comités de gestion ou des associations d'usagers ou autres organisations de la société civile tels que les COGES (Comités de Gestion des Etablissements Scolaires), les Associations de Parents d'élèves (APE), les AUE (Association des Usagers de l'Eau) etc.

Quels sont les acquis de la décentralisation ?

Le Forum National sur la réforme de l'Administration territoriale et la gestion des communes organisé au Bénin en 2008, a permis de faire un bilan des six années de décentralisation (Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire., 2007). En termes d'acquis, ce sont entre autres :

- Au niveau du fonctionnement des organes de gestion communaux : une amélioration de l'accueil et des prestations de services aux administrés, l'élaboration et la mise en œuvre des plans de développement communaux etc.
- Au niveau de la gestion financière : une meilleure maîtrise des procédures de gestion financière et une augmentation des ressources propres grâce à la mise en place des registres fonciers et des ressources extérieures etc.
- Gestion des ressources humaines : renforcement des capacités des agents communaux, recrutement de nouveaux agents etc.

L'évaluation du processus de décentralisation des services sociaux de base (santé, eau, éducation) réalisés par le ROCARE (Réseau Ouest Africain et Centre Africain de Recherche en Education) au Burkina Faso et au Bénin avec comme question centrale « *En quoi les processus de décentralisation en cours permettent une intégration des acteurs et des actions en vue de favoriser un développement équitable et cohérent de la fourniture des services sociaux de base ?* » (ROCARE BURKINA FASO/UEMOA, 2011) note également un transfert effectif des infrastructures aux communes (le patrimoine et la gestion).

Ce rapport note également que la décentralisation aura également contribué à la réduction des inégalités de genre avec l'avènement des leaders féminines et l'implication des femmes dans les différentes structures d'accès aux services sociaux de base grâce notamment au système des quotas pour les élections locales et les nominations administrative

Malgré ces acquis, de nombreuses insuffisances subsistent en matière de décentralisation. Ce sont notamment l'insuffisance prise en compte de la décentralisation dans les planifications nationales, une situation commune aux collectivités béninoises et burkinabés. Les rapports d'évaluation et l'état des lieux de la décentralisation au Bénin (Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire., 2007), et au Burkina Faso (ROCARE BURKINA FASO/UEMOA, 2011) constatent l'insuffisante prise en compte de la décentralisation dans les exercices de planification menés au niveau national auquel s'ajoute un manque de coordination de l'appui des partenaires techniques et financiers.

Les ressources financières transférées aux communes restent encore insuffisantes et ne suivent pas les compétences qui leur ont été transférées. Au Bénin, il est noté la « *faible capacité managériale des élus et cadres communaux* », qui s'ajoute à une « *insuffisance de personnel qualifié et un cadre de travail inadéquat* »<sup>28</sup> sont le signe de grandes insuffisances dans le domaine des ressources humaines.

L'état des lieux de la décentralisation au Burkina Faso de 2006 à 2010 (MATD/PNUD, Mars 2010) en arrive aux mêmes conclusions, en déplorant, à l'instar des décentralisations au Bénin, que le transfert des compétences « *se fait avec une telle lenteur que les acteurs se demandent si l'Etat est réellement déterminé à mettre en œuvre ce qu'il a lui-même préconisé.* »<sup>29</sup> A cela s'ajoute une faiblesse dans la mise en œuvre de la déconcentration, pourtant nécessaire pour accompagner le processus de décentralisation : « *Les observations de terrain ont montré que les gouvernorats et les hauts commissariats ne sont pas dotés conséquemment en ressources humaines et en matériels pour jouer pleinement leur partition dans l'accompagnement des collectivités territoriales émergentes.* »<sup>30</sup> Il reste encore beaucoup à faire pour l'appropriation du processus de décentralisation, tant au niveau des élus locaux que des agents

<sup>28</sup> Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire., 2007

<sup>29</sup> (MATD/PNUD, Mars 2010) p.44

<sup>30</sup> (MATD/PNUD, Mars 2010) p.43

techniques. Ces derniers, en nombre insuffisant, se réfèrent encore à leurs supérieurs hiérarchiques dans l'exercice de leurs fonctions, au détriment du maire et de ses adjoints qui manquent en effet de suffisamment d'expertise dans la gestion des affaires communales, avec en outre un niveau d'instruction majoritairement faible dans les communes rurales.

Au Bénin, dans le domaine de l'eau potable, « *Le constat fait ... est que les services techniques de la Direction Générale de l'Eau et les services déconcentrés de l'eau assurent toujours, en tant que prérogative d'avant la réforme décentralisatrice, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement* » (République du Bénin, 2008).

Comme au Burkina Faso et pour les autres SSB, les communes sont freinées dans leur élan par la faiblesse de leur capacité institutionnelle et financière. Les transferts financiers et l'appui institutionnel de l'Etat prévus par la loi s'avèrent encore insuffisantes ou tardent à se concrétiser. Cette lenteur pourrait s'expliquer au Burkina Faso par le principe de progressivité adopté par l'Etat central et des difficultés rencontrées sur les territoires. Au nombre de ces difficultés, les capacités des acteurs de la décentralisation à assumer leurs rôles et les disponibilités financières limitées.

Quel bilan pourrait-il être fait de la décentralisation sectorielle ? A-t-elle contribué à améliorer l'accès aux services sociaux de base ?

Le premier acquis est la contribution importante des structures de gestion et des associations d'usagers. Au Burkina Faso, la contribution matérielle, financière et la mobilisation sociale (permettant l'implication de la société civile) menée par les conseils communaux sur certains territoires ont contribué à l'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base. La participation des habitants du territoire à la réalisation et à la gestion des ouvrages à travers les COGES, les APE, les AUE etc., bien qu'antérieurs à la décentralisation, y a également contribué. Mais ceux-ci n'ont pas encore établi un véritable partenariat avec la commune qui aurait abouti à une coordination de leurs actions et une contribution plus importante. (ROCARE BURKINA FASO/UEMOA, 2011).

Un bilan de la décentralisation des SSB est cependant malaisé car le processus de décentralisation est récent et les conseils municipaux sont à leurs premiers ou deuxièmes mandats. Afin de renforcer leurs acquis et compenser les faiblesses constatées dans le processus de décentralisation, les jeunes collectivités territoriales peuvent bénéficier de l'appui des partenaires techniques et financiers.

### 2.1.3 Les ressources financières des collectivités Territoriales : Le financement du développement local

Pour exercer les compétences qui leur ont été transférées, les collectivités territoriales peuvent disposer de plusieurs sources de financement selon les dispositions prévues par la loi et la réglementation :

- Les ressources propres
- Les transferts de l'Etat

- Les emprunts

Les natures de ces ressources sont :

- Les ressources fiscales et parafiscales
- Les produits du patrimoine, du domaine et des prestations de service
- Les ristournes accordées par l'Etat
- Les subventions de l'Etat
- Les recettes d'investissement

L'Etat intervient dans tout le processus de mobilisation des ressources locales, dans les différentes étapes de la chaîne fiscale, à travers notamment les services déconcentrés présents sur chaque territoire. Ils sont en charge de l'identification, l'évaluation et le recouvrement, en concertation avec les autorités communales qui ne fournissent que les agents collecteurs des taxes et des impôts. Cette procédure joue le double rôle d'appuyer les communes dans la mobilisation des ressources fiscales et d'assurer le transfert de ressources et de leur ristourne par l'État. Le tableau ci-dessous nous donne un aperçu de la déconcentration financière dans les trois pays de notre étude :

Tableau 11: Etat de la déconcentration financière

Aspects d'analyse	Bénin	Burkina-Faso
Niveau de déconcentration des services techniques de l'État	Département	Province
Le rôle des services déconcentrés dans la mobilisation des ressources financières internes	Appui du comptable public aux opérations de constatation et d'assiette, Encaissement, Tenue de comptabilité etc.	Appui du comptable public aux opérations de constatation et d'assiette, Encaissement, Tenue de comptabilité etc.
Maîtrise de l'assiette fiscale	Non	Non
Dépenses de fonctionnement	70 à 80%	70 à 85%

Source : Texte de loi sur la décentralisation et synthèse pays produite par les différentes équipes de la SNV (SNV, KIT, 2008)

Le Bénin a également institué une Taxe de Développement Local (TDL) selon les dispositions de l'article 10 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. La TDL est un impôt direct prélevé sur les principales ressources de la commune, notamment les cultures de rente (coton etc...), l'élevage, les céréales etc. Le prélèvement de cette taxe est également confronté à l'inexistence de structures appropriées de collecte.

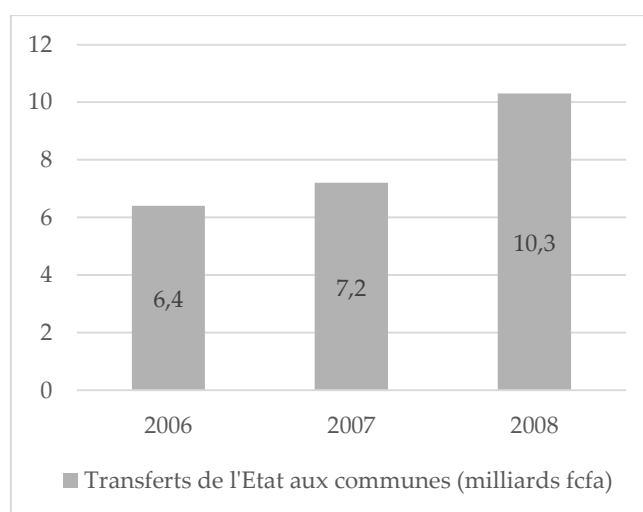
Au titre des ressources externes, les CT bénéficient de transferts de l'Etat qui constituent leur contribution au fonctionnement et à l'investissement. Leur montant est variable entre 0,7 et 5% du

budget, et est très inférieur aux prévisions en lien avec les dispositions prévues par les lois et réglementations de la décentralisation et de la loi des finances. Le manque d'information des CL sur l'assiette fiscale, le taux de recouvrement et la clé de répartition des taxes et des impôts rend difficile tout plaidoyer et négociation pour faire valoir leurs droits et permettre une revue à la hausse des transferts de l'Etat.

Cette difficulté est accentuée par le principe d'unicité des caisses qui interdit aux CL de détenir des fonds publics à leur niveau. Selon le principe de l'unicité des caisses, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Générale est seule habilitée à tenir les comptes de l'Etat et de l'ensemble des CL. Les fonds provenant des CL sont déposés au Trésor Public dans un compte unique et sont ensuite répartis entre elles et l'Etat.

Une autre difficulté rencontrée par les CL est le manque de personnel qualifié et motivé et le manque d'appui technique de l'Etat qui leur fait accuser des retards dans les exécutions budgétaires et qui engendre de leur côté une mauvaise appréciation de leurs ressources financières internes potentielles. En effet les fichiers des contribuables et de la base imposables ne sont pas mis à jour où devraient être améliorés, et une sensibilisation des contribuables pourrait s'avérer nécessaire pour les inciter à payer leurs taxes et impôts et lutter contre l'incivisme (SNV, KIT, 2008)

Un état des lieux des finances locales au Bénin révèle une hausse des dépenses locales par habitant des CT entre 2007 et 2008 ((33%) imputable à une amélioration du niveau de collecte des ressources propres qui a connu une hausse de 19%, et une hausse des transferts de l'Etat qui est passé de 1,5% des dépenses de l'Etat en 2007 à 1,9% en 2008. Le graphique ci-dessous nous donne un aperçu de l'évolution des transferts de l'Etat aux communes entre 2006 et 2008.



Sources : (SNV, KIT, 2008)

**Graphique 29: Transferts de l'Etat aux communes béninoises (milliards FCFA)**

Les transferts de l'Etat constituent encore l'essentiel des ressources des communes, notamment les plus petites communes qui restent encore très dépendantes de ces transferts.

Cette analyse transversale des ressources financières des CT montre ainsi que la procédure de collecte des impôts entraîne une non-maîtrise par les CL de la chaîne fiscale. Ce manque d'implication, renforcé par des ressources financières transférées qui sont encore bien insuffisantes (malgré une hausse, notamment au Bénin) au regard des compétences qui leur ont été transférées a également pour conséquences la faiblesse de leurs ressources financières.

Face à l'insuffisance des ressources qui leur ont été transférées et aux difficultés qu'ils rencontrent dans la réalisation de leurs objectifs budgétaires, les CT ont recours à d'autres sources de financements tels que les emprunts. Ils peuvent également financer leurs actions grâce aux différents dispositifs de financement qui ont été mis en place. Ces dispositifs ont pour mission de mobiliser des ressources supplémentaires et ainsi d'accroître les ressources disponibles pour le financement du développement local, et également pour la lutte contre la pauvreté et les inégalités sur le territoire. Ces dispositifs financiers sont principalement abondés par les des PTF. Les principaux dispositifs de financement du développement dans les trois pays de notre étude sont répertoriés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 12 : Quelques dispositifs de financement du développement local au Bénin

Dispositifs FDL	Bénéficiaires	Création	Origine des ressources	Missions
FADEC	Toutes les collectivités territoriales	Etat	Partenaires et Etat	Mobilisation et transfert des ressources, correction du déséquilibre
FDL (Fonds de Développement Local)	7 Communes du Borgou	ADECOI	Partenaires Communes Etat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amélioration de l'accès aux services sociaux de base</li> <li>• Appui aux initiatives locales</li> <li>• Diversification et augmentation durable des revenus.</li> </ul>
Appui aux actions des femmes élues conseillères (programme gouvernance locale)	Communes des départements du Borgou, de l'Alibori et des Collines	Association des femmes élues	Coopération suisse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer capacités des femmes élues</li> <li>• Renforcement du pouvoir économique des femmes</li> <li>• Financement de projets communautaires</li> </ul>
FDT (Fonds de Développement des Territoires)	Les communes du département des Collines	PDL Collines	PTF	Instrument financier du plan de développement local (PDL).

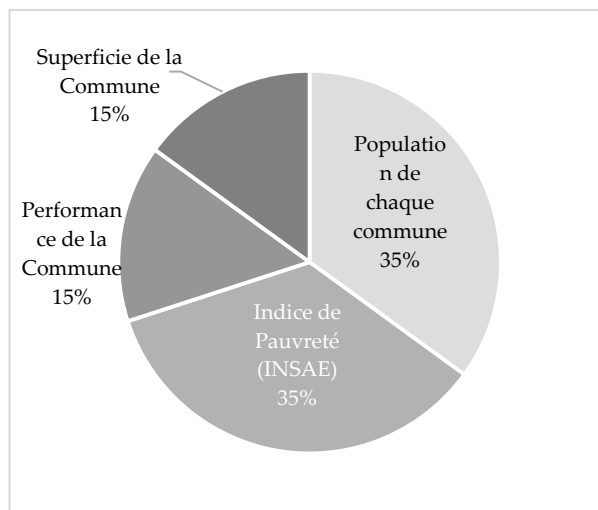


Tableau 13 : Quelques dispositifs de financement du développement local au Burkina Faso

Dispositifs FDL	Bénéficiaires	Création	Origine des ressources	Missions
FPDCT (Fonds permanent pour le développement des collectivités territoriales)	Toutes les collectivités territoriales	créé par décret présidentiel à la suite de négociations entre AMBF et l'Etat	Etat, CT, PTF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructures</li> <li>• Renforcement des capacités</li> </ul>
FICOD	Région du Sud-ouest et de l'Est	Coopération Burkina-Faso-Allemagne (KFW)	Coopération Burkina-Faso-Allemagne (KFW)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructures</li> <li>• Formation</li> </ul>
ASAO	Villages et les communes	Membres	Gouvernement Allemand, dons privés, villages	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipements scolaires</li> </ul>
<b>Pôles régionaux de développement</b>	6 plus grandes communes et AMBF	Créé par décret présidentiel	Banque mondiale, Etat et les collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ études,</li> <li>➢ voirie,</li> <li>➢ adressage des rues,</li> <li>➢ projets des communes,</li> <li>➢ financement de l'AMBF</li> </ul>
ARD-HB	La Région des Hauts Bassins, les communes et les OSC de la région	Coopération décentralisée Région des Hauts Bassins et la Région Rhône Alpes	Cofinancement RRA & RHB Coopération décentralisée	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructures</li> <li>➢ Formation</li> </ul>

Certains de ces dispositifs constituent un fond de péréquation entre les différentes collectivités. Au Bénin nous avons le FADeC dont la mission consiste à jouer un rôle de rationalisation et de coordination des actions en faveur de la décentralisation et du développement local. Pour ce faire, il fédère tous les appuis financiers des PTF du Bénin en faveur de la décentralisation et des collectivités territoriales. Les fonds collectés sont ensuite répartis entre les différentes communes selon les critères suivants :

- Une dotation fixe de 30 000 000 FCFA pour chaque commune
- Le montant restant est ainsi réparti (voir graphique 30 ci-contre):



Source : ACAD (Association des communes de l'Atacora Donga)

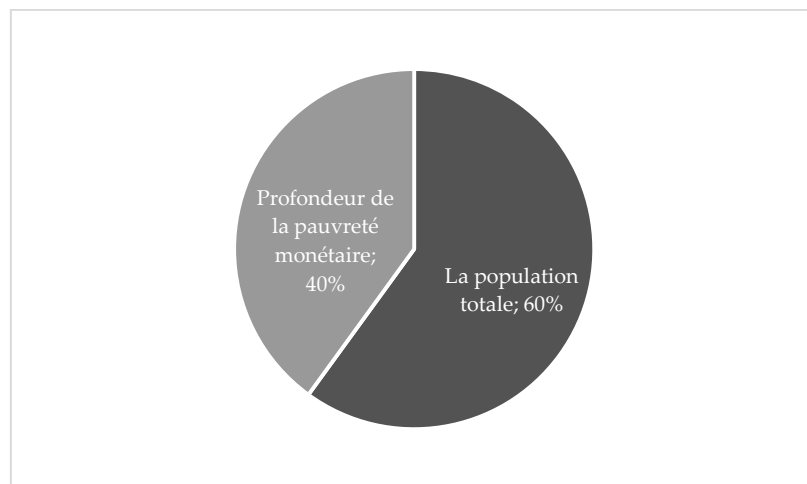
Graphique 30 : Critère de répartition du FADeC

Les CT du Burkina Faso disposent également d'un fond de péréquation qui est le FPDCT, un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion placé sous la tutelle technique du Ministre en charge des collectivités territoriales et sous la tutelle financière du Ministre en charge des finances. Il a pour principales missions le financement des programmes de développement des CT et le renforcement de leurs capacités à travers :

- La mobilisation des ressources
- L'octroi de subventions, de prêts
- Le renforcement des capacités dans le cadre des investissements financés
- Garantie des emprunts contractés par les CT
- Garantie de l'accès équitable aux ressources pour le financement des investissements.

Le FPDCT mobilise deux types de fonds, les fonds généraux (sans affectation spécifique) et les fonds spécifiques qui sont octroyés aux CT selon les critères géographiques ou sectoriels. La répartition des fonds généraux sont répartis équitablement entre les CT, 75% constituant les droits de tirage de base et 25% les bonus et les malus. 10% des droits de tirage de base sont destinés aux Régions, et 90% aux communes. Les droits de tirage sont ainsi répartis entre les communes :

- 10 millions FCFA de dotation fixe
- Le montant restant est attribué selon les critères suivants :



Source : (FPDCT, 2015)

Graphique 31: Critères de répartition des Droits de Tirage de base du FPDCT

Les droits de tirages effectifs sont établis après application des bonus, malus, différentes déductions et additions. (FPDCT, 2015).

Les sources de financement de ces différents dispositifs sont diverses, mais sont essentiellement constitués des contributions des PTF qui apportent également leur appui technique aux CT et les accompagnent dans l'exercice de leurs compétences.

#### 2.1.4 L'appui et l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'exercice de leurs compétences : les partenaires techniques et financiers et la coopération décentralisée

Pour l'exercice de leurs compétences, les Collectivités locales bénéficient d'appuis locaux, nationaux, et extérieurs. En termes d'appuis locaux et nationaux, ce sont essentiellement les organisations faîtières, les ministères de tutelle et des structures prévues par la loi pour accompagner le processus de décentralisation. Elles sont également accompagnées par des partenaires techniques et financiers bilatéraux à travers la mise en œuvre de différents programmes nationaux ou régionaux d'appui à la décentralisation, ou des programmes sectoriels (eau, santé etc.) Ces programmes sont mis en œuvre, souvent simultanément, dans plusieurs pays africains. Elles ont un véritable poids dans le financement de la décentralisation. Le projet tripartite entre le Bénin, la France et l'Allemagne a accompagné l'élaboration des lois de décentralisation, les réformes institutionnelles et la mise en place d'un Centre d'Information et de Documentation sur les communes béninoises. Les appuis se sont accrus après les premières élections avec les interventions de nouveaux partenaires pour accompagner le processus de décentralisation, par exemple les aides budgétaires du Danemark, du Pays Bas, le PRODECOM (Programme d'Appui au démarrage des Communes) de l'UE, le Programme d'Appui à la mise en œuvre des Plans de Développement des Communes dans les Départements du Mono, du Couffo, de l'Atacora et de la Donga de la Coopération belge etc. (CISSE, et al., 2006).

Au Burkina Faso, les collectivités territoriales ont bénéficié de l'appui de différents PTF et de programmes financés par ceux-ci pour l'appropriation du processus de décentralisation et pour la réalisation de leur PDC. Ce sont le projet ADEPAC pour les régions du Centre Nord, du Centre Sud et du Sahel, le projet PDDC financé par la coopération allemande (GTZ) pour les régions de l'Est, du Sud-Ouest, et pour la grande majorité des communes, la coopération autrichienne pour la région Boucle du Mouhoun etc. (MATD/PNUD, Mars 2010). Les collectivités territoriales bénéficient également de l'appui des mêmes institutions au travers de projets et programmes dans le processus de décentralisation.

Ces communes peuvent également bénéficier de l'appui pour le développement de leur territoire et dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, notamment une aide sectorielle dans les domaines de l'eau potable, de la santé et de l'éducation. Ces structures d'appui et d'accompagnement interviennent sur le territoire et les aident dans l'exercice des compétences qui leur ont été transférée à travers le financement des actions et/ ou un appui technique.

Il est certain que la mise en œuvre de la décentralisation a créé un engouement chez les PTF qui ont vu leur nombre s'accroître et ont multiplié leurs interventions au risque de créer une cacophonie. En effet, le manque de coordination des actions menées ont été mis en évidence dans de nombreux rapports cités dans les lignes précédentes. En effet, certaines actions menées sur le territoire se juxtaposent ou peuvent interférer dans la mise en œuvre d'autres programmes. Par exemple au Bénin le PNDDC finance des projets similaires à ceux financés par le PDL Collines à des taux de co-financement inférieurs au premier (CISSE, et al., 2006). Les mêmes risques sont encourus avec les projets menés par les ONG nationales et internationales sur les territoires, n'étant pas associés aux rares rencontres de coordinations des PTF.

Outre ces appuis les nouvelles autorités locales bénéficient également de l'appui de leurs partenaires de coopération décentralisée.

### **Les partenariats entre les collectivités territoriales**

L'appellation « coopération décentralisée » a progressivement remplacé le « terme jumelage » qui désignait les relations de partenariats entre des territoires africains et leurs homologues du Nord. Ces relations au départ informelles, ce sont de plus en plus formalisées par la signature d'accords de partenariats et de conventions et avec la mise en œuvre du processus de décentralisation sur ces différents territoires. En effet, les premiers jumelages en Afrique sont antérieurs à la décentralisation et les plus anciennes datent des années qui suivirent la proclamation de l'indépendance. Ainsi, au Burkina Faso, le premier jumelage a été mis en place en 1967 entre les villes de Loudun et Ouagadougou. Les jumelages sont plus récents au Bénin. Le plus ancien au Bénin fût établi en 1986, entre les villes de Cotonou et de Créteil. Les partenariats étaient alors conclus entre les collectivités locales du Nord et le préfet représentant de l'autorité de l'Etat dans la circonscription administrative dont dépend le territoire partenaire. Les collectivités territoriales françaises étaient alors les partenaires privilégiés car ils étaient, et le demeurent encore aujourd'hui, les plus engagés en Afrique subsaharienne, en particulier en Afrique francophone. De nombreuses collectivités allemandes s'engagèrent également dans des relations et des projets de coopération décentralisée par l'entremise de leurs partenaires français. Des collectivités d'autres pays du Nord se sont également engagées à l'international avec des CT au Sud, en particulier en Afrique subsaharienne.

Le processus de décentralisation a donné une nouvelle dynamique aux coopérations décentralisées. Au Bénin le nombre de coopérations décentralisées ont presque doublé après les premières élections. En les dotant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, et en leur transférant des compétences qui étaient auparavant exercées par l'Etat, la décentralisation a également impacté le cadre juridique et légal, les thématiques d'intervention et créé de nouveaux enjeux dans les relations entre collectivités territoriales. Elle a également profondément modifié la conception de ces partenariats entre territoires.

qui de « jumelages » ou « coopération-jumelage », sont désormais intitulées « coopération décentralisée ».

### Les dispositifs juridiques

La décentralisation a été le cadre idéal pour chacun de ces pays pour se donner une définition de la coopération décentralisée et mettre en place un dispositif juridique. Les principaux textes de lois sont répertoriés dans le tableau ci-dessous. Ils ont ouvert la porte à l'officialisation des jumelages entre collectivités territoriales. Le tableau ci-dessous nous donne un aperçu du dispositif juridique de la coopération décentralisée dans les trois pays de notre étude :

Tableau 14: Dispositif juridique de la coopération décentralisée au Bénin et au Burkina Faso

Bénin	Burkina Faso
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>La Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999</b> portant Organisation des Communes en République du Bénin en son Titre VII</li> <li>▪ <b>la Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999</b> portant Régime Financier des Communes en République du Bénin (chapitre VI) qui consacre l'action internationale des communes béninoises.</li> <li>▪ <b>Décret N°2005-763 du 09 décembre 2005</b> portant approbation de la Politique Nationale de Coopération Décentralisée</li> <li>▪ <b>Décret N°2005-764 du 09 décembre 2005</b>, portant Définition et Modalités de la Coopération Décentralisée</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>La loi 041/98/AN</b> : les textes d'orientation de la décentralisation (TOD) en 1998,</li> <li>▪ <b>Le décret 2000 – 274</b>, portant création de la CONACOD</li> <li>▪ Le manuel de formation des acteurs de la coopération décentralisée. CONACOD (2003)</li> <li>▪ <b>La loi N° 055-2004/AN</b> : code général des collectivités territoriales</li> </ul>

Au Burkina Faso, l'analyse des textes successifs nous permet de faire le constat d'une évolution de la définition de la Coopération Décentralisée qui s'entendait au départ au sens de l'Union Européenne<sup>31</sup>. Selon la définition proposée par les Textes d'Orientation de la Décentralisation (TOD) « *les collectivités locales burkinabé peuvent instituer entre elles et des personnes morales de droit public ou privé, nationales ou étrangères, des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêt local. Ces structures de concertation ne sont pas dotées de la personnalité morale* ». Pour coordonner et accompagner les actions de coopération décentralisée, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CONACOD) a été créé en 2000. Elle était composée des représentants de l'Etat, des associations des pouvoirs locaux, des collectivités locales et de la Société Civile. Le CONACOD ainsi fondé a également proposé une nouvelle définition de la Coopération Décentralisée qui « *recouvre l'ensemble des relations, non gouvernementales qui unissent collectivités, communautés, associations, institutions et structures non*

<sup>31</sup> Une approche issue de la mise en place par l'UE d'une ligne de financement « coopération décentralisée » qui avait vocation à financer les actions de développement portées par une ensemble d'acteurs non étatiques, notamment les ONG, les Collectivités territoriales etc.

*gouvernementales du Nord et du Sud dans des actions Nord/Sud ou Sud/Sud ».* Le Code Général des Collectivités Territoriales de 2004, abrogeant les TOD de 1998 et instituant la communalisation intégrale, sans nommer spécifiquement la coopération décentralisée, mentionne que les « *Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération* ». Le Code général des collectivités territoriales de 2004 précise également que « *Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération. Cette coopération peut se faire au moyen de l'entente ou du jumelage* »

Ces différentes définitions au fil du temps et de l'avancée du processus de décentralisation ne se sont pas toujours trouvées en adéquation (sans les remettre en question) avec les pratiques. Ainsi, depuis la promulgation de cette loi, aucune entente n'a semble-t-il été signé entre les collectivités territoriales, mais les nouveaux jumelages sont plutôt la résultante de relations directes entre les futures collectivités partenaires qui officialisent leur relation par la signature de convention après délibération de chacun des exécutifs. Ainsi, bien que ces relations directes ne soient pas clairement prévues dans les textes de lois, elles trouvent leur justification dans l'interprétation qui est faite du texte « *Les collectivités territoriales burkinabé peuvent instituer entre elles et des collectivités territoriales étrangères, des relations de coopération* » (Article 9 de la loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)).

Dans le rapport général de la mission de collecte des données de la coopération décentralisée (décembre 2013), une définition de la coopération décentralisée sur la base de nouveaux textes de lois :

*« La coopération décentralisée peut être définie comme l'ensemble des relations d'amitié, de jumelage et de partenariat établies entre les collectivités territoriales du Burkina Faso, d'une part, et d'autre part, entre elles et les collectivités territoriales, les organisations de la Société civile (OSC) et les organisations non gouvernementales (ONG) des autres pays. »* (Direction Générale de la Coopération Décentralisée - Burkina Faso, 2013).

La définition béninoise élargie également le type de partenariats tout en la limitant à des partenaires étrangers. Les collectivités territoriales peuvent donc également mettre en place une coopération décentralisée avec une ONG ou une association hors du territoire national et doté de la personnalité morale.

### **La formalisation de la relation**

Les accords de partenariats se sont formalisés au fil des années et de la mise en place d'un cadre juridique qui l'imposait. En France, l'article L1115-4 de la *Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004* et la *Loi n° 2004-809 du 13 août 2004* concernant les relations de partenariats entre collectivités territoriales prévoit que celle-ci « *fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en*

*cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. »*

Au Burkina Faso, le CGCT dans son article 135 indique que « *la création de la structure de concertation et de coopération fait l'objet d'une convention passée entre les parties concernées. La convention n'est exécutoire qu'après autorisation par délibération de chacune des collectivités territoriales et approbation par l'autorité de tutelle.* » Les partenariats sont ainsi formalisés à travers des conventions qui peuvent être désignés sous le nom de Pacte de jumelage, convention de partenariat, accord de coopération, protocole d'amitié, charte de coopération etc. Il existe plusieurs types de conventions selon leur contenu. Ce sont entre autres les conventions institutionnelles qui officialisent le partenariat entre les deux collectivités, les conventions techniques qui précisent les actions qui seront réalisées dans le cadre du partenariat et les conventions de financement qui précisent les montants prévisionnels qui seront alloués aux projets et les co-financements. Les conventions fournissent quelques-unes des informations suivantes :

- Les motifs
- Les porteurs de l'action
- La durée
- Les actions
- Les modalités de suivi
- Les signataires
- Les recours

La loi exige cependant qu'y soit spécifié les engagements financiers prévisionnels. Le processus pour l'officialisation de la coopération décentralisée en France est schématisé ci-dessous :



Sources informations : Cités Unies France (CUF) / Réalisation : K. Tadé

Figure 13: Le processus de formalisation de la coopération décentralisée par les collectivités territoriales françaises

Ce processus est semblable à celui que devrait suivre les partenaires des CT françaises au Sud. Le guide du partenariat et de la coopération décentralisée publié par le MATD du Burkina Faso (MATDS) décrit notamment les étapes devant précéder la signature de la convention et les conditions de son officialisation. Les programmes et les projets qui en découlent doivent ainsi être le fruit d'une concertation avec tous les acteurs du territoire avant qu'elle ne soit proposée pour négociation avec la

collectivité partenaire. La convention signée par les deux CT devra être adoptée par une session du conseil de la collectivité par délibération, pour la rendre exécutoire et déposée auprès de l'autorité de tutelle (Gouverneur, ou Haut-Commissaire) pour approbation (cf. art. 150 et 229 CGCT). Cette procédure, semblable en de nombreux points à ceux en vigueur au Bénin est plus ou moins suivie. Mais les exigences des PTF et les contraintes imposées par la législation française ont fait de la signature d'une convention un préalable à la mise en œuvre de tout projet de coopération décentralisée.

### **Les acteurs impliqués dans la coopération décentralisée.**

En plus des collectivités territoriales qui sont les principaux acteurs de la coopération décentralisée, plusieurs autres acteurs interviennent en amont, en aval, tout au long de la relation ou pendant la mise en œuvre des actions. Ils peuvent être classés en cinq catégories :

- Les acteurs institutionnels
- Les organisations faîtières
- Les partenaires techniques et financiers
- Les associations et ONG locales
- Les opérateurs d'appui

Les acteurs institutionnels ont un rôle de coordonnateur, de facilitateurs et de représentants de l'Etat dans les accords de coopération entre les villes. Ce sont entre autres les ministères de tutelle des collectivités territoriales, les ministères en charge des affaires étrangères, qui disposent de directions de la coopération décentralisée. Les organisations faîtières des communes et des régions sont fortement impliqués dans les partenariats des communes, parfois en amont de la mise en relation entre deux territoires, les accompagnent en leur fournissant entre autres des outils pour un bon fonctionnement de la coopération et constituent également un lieu de capitalisation et d'échanges des expériences. Par exemple au Bénin, l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) participe avec la tutelle à la coordination des partenariats et à l'harmonisation des politiques publiques, notamment à travers la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD).

Il est également fortement conseillé dans une coopération décentralisée que l'ensemble des acteurs des deux territoires soient impliqués dès le début de la relation ce qui inclut les associations et ONG locales, mais également les opérateurs économiques, les institutions locales et les autorités locales. Elles pourraient établir des partenariats avec des acteurs du territoire partenaire et enrichir ainsi les actions de partenariat. Par exemple, dans le cadre de la coopération décentralisée entre les communes de Chambéry et Ouahigouya, les hôpitaux des deux villes ont également établis un partenariat hospitalier. Des associations sont même mises en place pour l'animation de la coopération, ce sont les comités de jumelages. Avant la décentralisation, ils ont été parmi les principaux interlocuteurs des collectivités



partenaires au Nord, et étaient chargé, en collaboration avec le comité de jumelage mis en place également sur le territoire partenaire, d'animer le jumelage.

La mise en œuvre de la décentralisation a ouvert la porte aux PTF dans le domaine de la coopération décentralisée. Ils apportent un appui technique et financier (sous forme de cofinancement) aux projets mis en œuvre dans le cadre des partenariats. Ce sont entre autres l'UE, l'AFD, les coopérations techniques belges, néerlandaises ou allemandes qui interviennent dans les trois pays de notre étude. Pour la mise en œuvre de leur projet, les CT font appel à des opérateurs qui apportent leur appui. L'AFVP a été et demeure le maître d'œuvre de nombreuses actions mises en œuvre au Bénin et au Burkina Faso. Un appui peut également être apporté par des réseaux thématiques (en lien avec les domaines d'intervention des projets de coopération décentralisée) et des réseaux géographiques (en lien avec la situation géographique et les régions d'appartenance du territoire partenaire).

### **Les thématiques d'intervention**

Les objectifs des premiers jumelages étaient essentiellement de créer des liens d'amitié et avec comme projet central l'aide humanitaire. On parle alors de l'approche humanitaire. Les domaines d'intervention historiques étaient alors l'éducation, la santé et l'eau, et les actions menées consistaient essentiellement en dons de matériels scolaires, médicaments, la construction d'écoles, de salles de classes et de source d'eau potable.

Les domaines d'intervention ont évolué avec le temps, et surtout après la décentralisation qui a créé de nouveaux besoins chez ces partenaires.

De nouveaux domaines d'interventions apparurent alors en lien avec le changement de statut des collectivités partenaires afin de les aider à assumer leurs nouvelles responsabilités et à exercer les nouvelles compétences qui leur ont été transférées. Ce sont notamment l'appui institutionnel, la gouvernance locale, les politiques de développement. Mais les projets d'accès aux services sociaux de base, en particulier l'éducation et l'eau potable, sont encore majoritaires. Une analyse comparative des données dans ces deux pays nous montre que la thématique « eau et assainissement » arrive en seconde position après « l'appui institutionnel et la gouvernance locale » au Bénin et « l'éducation » au Burkina Faso (*Atlas français de la coopération décentralisée*, 2014). D'autres thématiques telles que la construction d'infrastructures, les politiques de développement, et en particulier l'appui institutionnel, par le renforcement des capacités des élus locaux et des services des collectivités territoriales leur permettent d'exercer leurs nouvelles compétences, notamment dans l'accès aux services sociaux de base. La coopération décentralisée est ainsi de plus en plus perçue par les jeunes collectivités territoriales de l'Afrique subsaharienne, notamment au Bénin et au Burkina Faso, comme une opportunité pour pallier les difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs compétences par le renforcement de leurs capacités et des finances locales.

Les CT béninoises et burkinabés engagées dans des relations de coopération décentralisée disposent-elles d'un atout en plus pour améliorer l'accès aux services sociaux de base sur leurs territoires ?

La comparaison de ces collectivités territoriales avec celles qui n'ont pas de partenariat avec des collectivités territoriales du Nord pourraient nous permettre d'apporter des éléments de réponse.

## 2.2 Les critères de sélection des communes

Différents critères ont prévalu pour le choix des collectivités territoriales devant constituer notre groupe cible. Mais en plus des raisons d'ordre analytique qui ont prévalu au choix de notre échantillon, nous avons également dû faire face à des raisons d'ordre pratique. Il nous fallait tenir compte d'un budget et d'un temps limité pour réaliser notre enquête de terrain, étape importante dans notre recherche. Ses contraintes budgétaires, associées à l'accessibilité des territoires nous ont conduits à retenir les collectivités se trouvant sur un parcours que nous avons établi au cours de la phase préparatoire. Notre parcours devait commencer au Sud du Burkina Faso, par lequel nous devions entrer sur le territoire, pour en sortir par l'Est en passant par le centre, pour entrer sur le territoire béninois. Le choix de ce parcours a été fait en tenant compte de notre moyen de déplacement, du pays duquel nous partirions (notamment la Guinée), et de la situation géopolitique de la région (conflits socio-politiques et enlèvements) selon les informations recueillies sur le site de l'ambassade de France et de nos contacts sur le terrain.

### 2.2.1 L'échelon de décentralisation commun aux trois pays: les communes

Pour constituer le groupe cible, nous avons fait le choix de ne retenir que les collectivités territoriales décentralisées au sens français, administrées par des élus locaux. Et n'ont été retenus pour constituer notre échantillon que les coopérations décentralisées ou jumelages entre collectivités décentralisées. Ce choix trouve une justification dans le fait que l'un des résultats attendus de ces recherches est également de pouvoir établir le lien entre décentralisation et coopération décentralisée afin de justifier notre deuxième hypothèse.

**La commune a été choisie** comme niveau de décentralisation dans les territoires partenaires des collectivités territoriales françaises. Le niveau communal est le seul qui soit effectivement décentralisé dans les trois pays qui constituent notre terrain d'étude, ce qui permettait en outre de faire une étude comparative. Et également, l'échelle de la commune semblait être le niveau le plus abordable pour mesurer l'impact des projets de coopération décentralisée. Il existe deux types de communes : les communes rurales et les communes urbaines. Nous avons donc tenu compte de cette diversité dans notre sélection. Ce premier critère nous a permis d'éliminer les coopérations décentralisées entre des

collectivités territoriales françaises, et les Régions, Départements, Provinces et villages. Dans le choix des communes, nous avons pris l'option de ne pas retenir les capitales parce qu'il s'avèrerait difficile de les comparer à une autre ville du pays à cause de ce statut particulier. Nous avons regroupés les communes par tranches de population, parmi lesquels nous avons identifié les communes entretenant des relations de coopération décentralisée ou de jumelages avec des collectivités territoriales françaises. Cette étape est l'assurance que les communes sélectionnées pourraient offrir la possibilité d'avoir des communes correspondantes pour constituer un groupe de comparaison (l'un des critères étant le nombre d'habitants). La constitution de l'échantillon a commencé par le groupe cible : le choix des communes en coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises.

### 2.2.2 Constitution du groupe cible : Les thématiques d'intervention et les actions menées

Les projets de coopération décentralisée des communes du groupe cible devaient avoir comme thématique d'intervention la santé, l'éducation ou l'accès à l'eau potable. Ces trois thématiques étant également les domaines de compétences des communes, le renforcement des capacités et l'appui institutionnel qui ont pour objectif de permettre aux équipes communales d'exercer leurs compétences, pourraient également avoir un impact sur l'accès à la santé, à l'éducation et à l'eau potable des habitants du territoire. Nous avons donc décidé de sélectionner également des communes dont les projets de coopération décentralisée portent sur le renforcement des capacités et l'appui institutionnel. La majorité des coopérations décentralisées ayant pour domaines d'intervention ses cinq thématiques, afin de réduire notre échantillon, nous avons retenus celles ayant au moins deux de ces cinq (5) thématiques. Cela présente également un avantage d'ordre pratique en nous permettant de pouvoir recueillir sur un même territoire, plusieurs informations sur des projets de coopération décentralisée, portant sur ces différentes thématiques. Afin de faire le tri, un répertoire des projets de coopération a été réalisé en les classifiant par pays, par thématiques, et en les répartissant en deux groupes : projets terminés et projets en cours. Les principales bases de données utilisées sont l'Atlas français de la coopération décentralisée (Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), 2010). Les informations que nous y avons recueillies ont été recoupées avec celles recueillies dans les différents répertoires des coopérations décentralisées publiés par Citées Unies France (CUF) : le répertoire des coopérations décentralisées franco-burkinabés (Citées Unies France, 2008) et franco-béninoises (Citées Unies France, 2008). Nous avons fait le choix de ne retenir que les projets terminés qui nous permettraient d'avoir suffisamment de recul pour mesurer l'impact. Nous avons toutefois veillé à ce que les relations de coopération décentralisées ou de jumelages soient toujours en cours.

Le troisième critère de sélection des coopérations décentralisées est le **type d'actions** menées. Afin de respecter une certaine rigueur méthodologique, nous avons tenu également à retenir les projets les plus représentatifs des actions mises en œuvre dans le cadre des coopérations décentralisées, tout en n'écartant pas des projets qui pourraient sembler innovants et qui ont donné des résultats jugés probants. Plusieurs types d'actions sont menées dans le cadre des coopérations décentralisées, ce sont majoritairement la construction d'infrastructures, les dons de matériels, l'organisation de formations, de stages de formation et de perfectionnement, les échanges d'expérience.

Les communes sélectionnées à cette étape sont ainsi représentatives de la variété des domaines d'intervention et des actions menées. Ce sont :

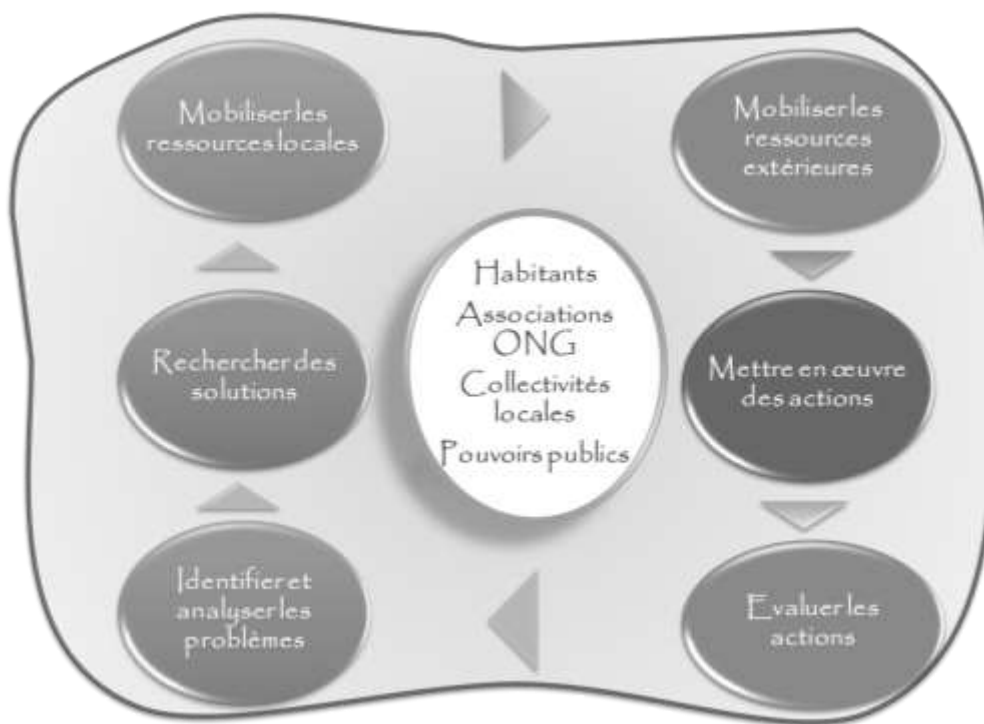
- Au Burkina Faso : les communes de Pabré, Pama, Markoye et Fada N'Gourma
- Au Bénin : les communes de Djougou, Kouandé, Kandi et Kérou

### 2.2.3 Le groupe de comparaison : situation géographique et caractéristiques générales du territoire

Nous avons appliqué la méthode de l'appariement pour le choix des communes du groupe de comparaison. Cette méthode que nous avons présenté dans le premier chapitre de cette partie consistera à appairier chaque commune du groupe cible, à une commune n'ayant pas de relations de coopération décentralisée ou de jumelages, et présentant les mêmes caractéristiques pertinentes (les variables d'appariement). Mais la comparaison de deux territoires présente des spécificités à prendre en compte.

Le territoire est un objet complexe usité dans plusieurs sciences sociales dont l'économie. Le territoire est d'abord perçu comme un espace géographique (RAFFESTIN, 1986), mais il est également « *abstrait, idéal, vécu et ressenti plus que visuellement repéré* » (DI MEO, 1998). Il est ce que les sociétés qui la constitue en font et sa perception évolue au gré de différents systèmes de représentation (RAFFESTIN, 1986). L'Etat qui en définit son administration influence également sa perception et son appréhension. Le territoire, espace géographique est également un système d'acteurs : « *Il s'agit des interrelations multiples qui lient ceux qui décident, perçoivent, s'entreperçoivent, s'opposent, s'allient, imposent et finalement aménagent* » (MOINE, 2005)

Cette interaction des acteurs est particulièrement déterminante dans le processus de développement local d'un territoire comme le décrit la figure ci-dessous :



Réalisation : K. Tadé (Repositionnement professionnel de fin de formation, CIEDEL 2010)

Figure 14: Processus du développement local sur un territoire

Cette perception du territoire déterminante dans le cadre du processus de développement local, et notamment pour l'accès aux services de base des habitants du territoire, nous a conduits à identifier les variables d'appariement suivantes pour la constitution de notre groupe de comparaison :

- Le nombre d'habitants
- La superficie
- Le climat
- La situation géographique
- Les contraintes et limites du territoire
- Le profil socio-économique
- Les structures intervenant sur le territoire

L'application de ces différentes variables d'appariement nous a permis de constituer un groupe de comparaison constitué également de 8 communes, ce sont :

- Au Burkina Faso : les communes de Bogandé, Gayéri, Déou et Kayao
- Au Bénin : les communes de Matéri, Nikki, Savalou et Sinendé

## 2.3 Profil comparatif des communes de l'échantillon

La présentation des territoires se fera selon les principaux axes suivants :

- Géographie physique et humaine
- Aménagement du territoire
- Situation socio-économique
- Ressources communales

La première étape de la présentation des territoires retenus sera celle du pays afin d'avoir une vision générale, suivie de celle de la commune cible. La présentation de la commune de comparaison viendra à la suite de ce premier aperçu et sera axé sur les points communs et les divergences existantes entre elles.

Les sources disponibles pour obtenir ces données sont peu nombreuses du fait des insuffisances des archives et des ressources limitées des collectivités territoriales pour collecter des données sur leur territoriale, notamment avant la décentralisation. Nous avons cependant pu accéder à des monographies des communes, à des plans de développement communaux (PDC), Plan de Développement Institutionnel (PDI) et d'autres documents administratifs qui ont été mis à notre disposition au cours de notre enquête de terrain. Au Burkina Faso, la plupart de ces monographies ont été réalisées en 2005, et publiées en 2006. L'année 2005 correspondant à la date de communalisation intégrale du territoire burkinabè rendue effective par l'organisation des élections locales en 2006, elle sera notre année de référence. Nous avons également comme autre sources de données les RGPH et les statistiques régionales.

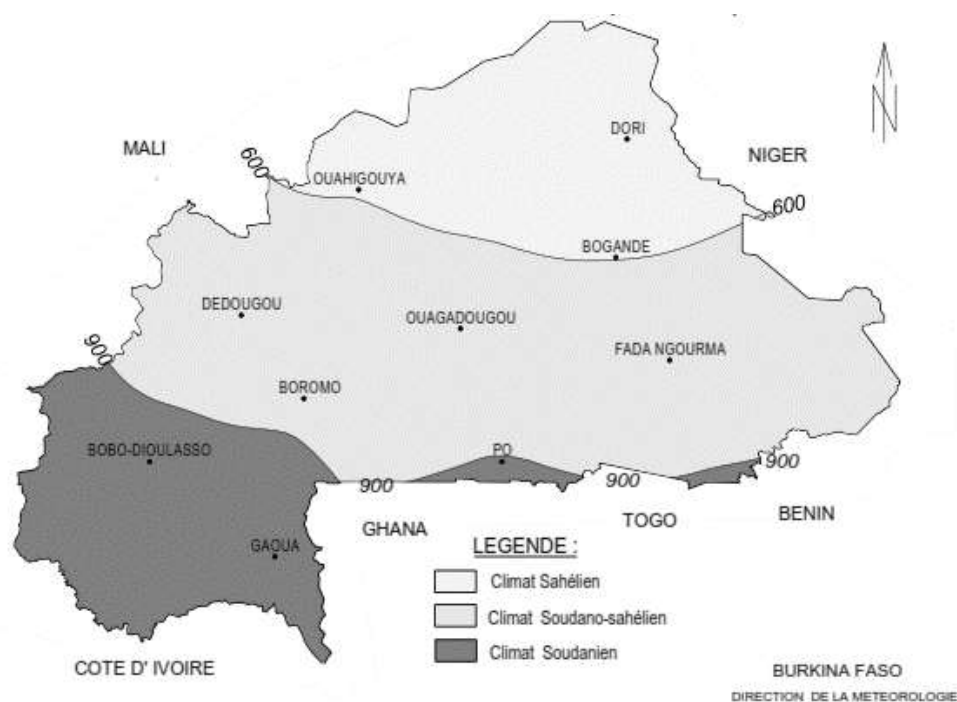
Des études et enquêtes publiées que nous avons pu collecter au cours de nos recherches documentaires ont également été des sources d'informations complémentaires et intéressantes. Outre ses différentes sources, nous avons également mené des entretiens avec les secrétaires généraux, les services techniques des communes et certains services intercommunaux, qui nous ont permis de collecter de précieuses informations.

### 2.3.1 Les collectivités territoriales burkinabés

Le Burkina Faso est un pays enclavé de l'Afrique de l'ouest d'une superficie de 274 000 km<sup>2</sup>. C'est un carrefour d'échanges et un lieu de transit entre les pays sahéliens (Niger, Mali) et les pays côtiers (Bénin, Togo, Côte d'Ivoire). Selon le dernier recensement général de la population (Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD), 1996) sa population est estimée à 14 017 262 d'habitants avec un taux de croissance annuel moyen entre 1996 et 2006 de 3,1% et une densité de 51,8 habitants/km<sup>2</sup>. Les femmes représentent 51,7% de la population et 77,3% de la population réside en milieu rural. Ce pays

est affecté par une forte immigration interne et externe liée à son histoire car il a été pendant la période coloniale un réservoir de main d'œuvre pour les cultures d'exportation de l'Afrique de l'ouest. Les régions du Centre, du Sahel et du Nord sont les plus touchées. Le Burkina Faso est également caractérisé par une inégale répartition de la population selon les régions, la région du Centre (abritant la capitale (Ouagadougou) accueille 12,3% de l'ensemble de la population, contre 10,5 pour la région des Hauts Bassins (la deuxième plus peuplée) et 3,8% pour la région des Cascades la moins peuplée. Les moins de 20 ans représentent 57 % de la population.

Trois zones climatiques peuvent être identifiées (voir carte ci-dessous) :



Source : Cartographie des zones socio-rurales- Burkina Faso (DEMBELE, 2010)

Carte 1: Zones climatiques du Burkina Faso

Les principales activités économiques sont l'agriculture, l'élevage, l'artisanat et la foresterie qui mobilisent environ 86% de la main d'œuvre et constitue environ 40% du PIB et 60% des recettes d'exportation. Le secteur agricole souffre cependant d'une baisse de la fertilité des sols lié à l'érosion (facteurs naturels et anthropiques), à la pauvreté en matières organiques et à une faible capacité de rétention de l'eau. L'agriculture est également affectée par une baisse de la pluviométrie qui a engendré en 2011 une contribution négative du secteur primaire au PIB (-1,2 points) (Banque de France, 2011). L'agriculture burkinabè est essentiellement une agriculture de subsistance dominée par de petites exploitations familiales et constituée majoritairement des céréales (sorgho, mil, maïs, fonio, riz) et des cultures vivrières (niébé, igname etc.). Les principales cultures de rente sont le coton, l'arachide, le sésame. La culture du coton fait vivre environ 3 millions de personnes au Burkina Faso et elle a

enregistrée une hausse de 22,2% en 2011 liée à la hausse du prix d'achat aux producteurs qui est passé de 182 FCFA à 245 FCFA

Son climat soudanien et sahélien en fait également un pays agropastoral avec une exploitation intensive des ressources naturelles, les troupeaux sont composés majoritairement de bovins. Ces principales activités sont également confrontées à des conflits entre agriculteurs et éleveurs dus à la réduction des terres cultivables et à l'absence sur certains territoires de couloirs de passage pour les troupeaux.

Les principaux indicateurs tels que le PIB, le taux de croissance et l'IDH font du Burkina Faso l'un des pays les plus pauvres de la planète. Son taux de croissance nominal a connu une baisse entre 2010 (7,9%) et 2011 (4,1) (Banque de France, 2011). Il fait notamment partie des « pays à faible revenus » selon la classification de la Banque mondiale, des PMA (Pays les Moins Avancés) selon celle du PNUD. Un statut confirmé par son IDH faible (0,305 en 2010) qui le classe à la 161<sup>ème</sup> position et un IDH ajusté aux inégalités qui est de 0,195. Le RGPH de 2006 (INSD, 2008) indiquait en outre que 4,1% de la population était touchée par la pauvreté et que l'incidence de la pauvreté était de 52,9% en milieu rural contre 5% en milieu urbain. Les femmes sont les plus touchées (52%) et vivent dans une situation plus précaire.

En termes d'accès aux services sociaux de base, l'enquête sur l'accès des ménages aux SSB (INSD, 2011) révèle de grandes inégalités dans l'accès à l'eau potable, notamment selon le milieu de vie, la région de résidence et le niveau de vie.

Ces caractéristiques et d'autres ont permis au Burkina Faso de bénéficier de projets et programme de développement et de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités à travers l'aide internationale bilatérale et multilatérale (notamment l'APD des pays de l'OCDE), des mesures de réduction de la dette extérieure dans le cadre l'initiative PPTE. Elle fait également partie de la zone d'intervention prioritaire de la France dans le cadre de sa politique d'APD.

Afin de mesurer l'impact des projets de coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base, huit collectivités territoriales ont été retenues au Burkina Faso : les communes de Fada N'gourma, Pama, Markoye et Pabré pour le groupe cible, et les communes de Bogandé, Gayéri, Déou et Kayao pour le groupe de comparaison

Les quatre communes du groupe cible ne sont certainement pas représentatives de la diversité des partenariats de coopération décentralisée des communes burkinabés avec des collectivités françaises. La coopération décentralisée franco-burkinabé étant parmi les plus anciennes et les plus prolifiques en Afrique subsaharienne, il serait illusoire d'avoir cette visée. Mais elles nous ont semblé être des cas intéressants qui remplissaient nos différents critères de sélection.



### 2.3.1.1 Les communes urbaines de Fada N'Gourma et de Bogandé

La commune de **Fada N'gourma** est l'une des six communes de la province de Gourma, dont elle est le chef-lieu. Elle est située dans la région de l'Est, à l'est du Burkina Faso, à 220 km de Ouagadougou, la capitale du Burkina Faso. Elle a une position géographique assez particulière car elle est un carrefour : la dernière grande ville du Burkina Faso par laquelle il faut passer, en empruntant les routes principales, pour rejoindre le Niger ou le Bénin. Elle se trouve à 294 km de Niamey (capitale du Niger) et à 255 km de Natitingou (l'une des principales villes du Nord-Sud du Bénin). Ce qui représente un atout pour un pays enclavé.

Le découpage du territoire national de 1984<sup>32</sup> en 30 provinces, a créé la province du Gourma dont Fada N'Gourma est le chef-lieu. La mise en œuvre de la décentralisation en 1995, puis l'adoption du Code des Collectivités Générales de 2004 a érigé le département de Fada N'gourma en commune urbaine regroupant 11 secteurs (dans la ville de Fada) et 33 villages administratifs auxquels sont rattachés une vingtaine de hameaux de culture.

Avec une superficie estimée à 3 400,2 km<sup>2</sup><sup>33</sup>, la commune urbaine actuelle comptait en 2005 une population de 124 577 habitants, faisant de la commune de Fada N'Gourma l'une des dix principales<sup>34</sup> villes du Burkina Faso. Elle accueille 41% de la population totale de la province du Gourma.

A l'image du pays, c'est une population en pleine croissance, parvenant cependant à établir un équilibre entre la population masculine et féminine (62 193 hommes et 62 384 femmes soit 100 hommes pour 100 femmes) (INSD, 2008).

Elle a un climat de type nord soudanien (une saison sèche pendant la moitié de l'année, et une saison pluvieuse le reste de l'année), et une végétation naturelle essentiellement composée de savane (arborée, boisée et arbustive). Les sols du territoire sont généralement fertiles, propices aux activités agricoles avec cinq autres cours d'eau traversant le territoire communal et une pluviométrie variant en général entre 750 mm et 900 mm/an. Le relevé pluviométrique de ces cinq dernières années révèle cependant une baisse constante de la pluviométrie comme pour l'ensemble du territoire national. Les principales activités économiques sont l'agriculture, l'élevage et l'artisanat, le secteur primaire y occupe encore une place importante.

#### ➤ La commune de Comparaison : Bogandé

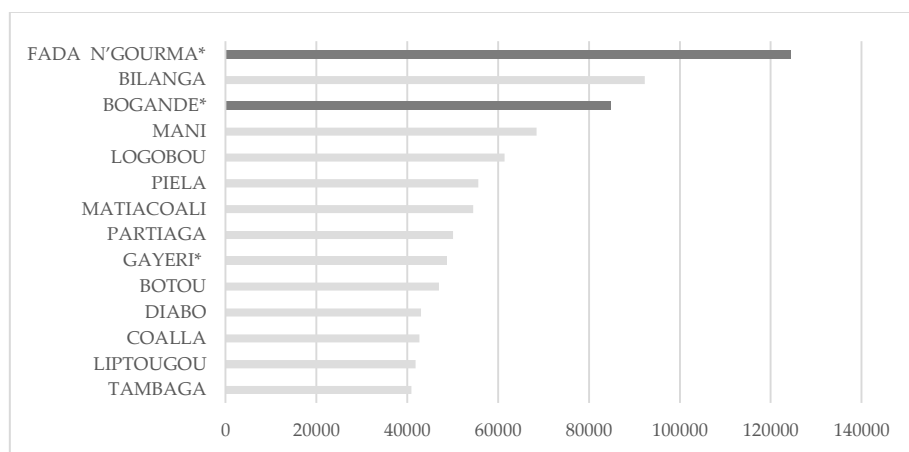
Le choix d'une commune de comparaison pour la commune de Fada N'gourma s'est révélée particulièrement difficile. Pour les deux premiers critères qui sont ceux d'une commune n'ayant pas de

<sup>32</sup> Ordonnance N° 84-003/CNR/PRES

<sup>33</sup> Direction régionale de l'économie et du développement de l'Est

<sup>34</sup> Sont considérés comme ville, les 45 chefs-lieux de Provinces et 4 villes moyennes que sont : Bittou, Niangoloko, Garango et Pouytenga

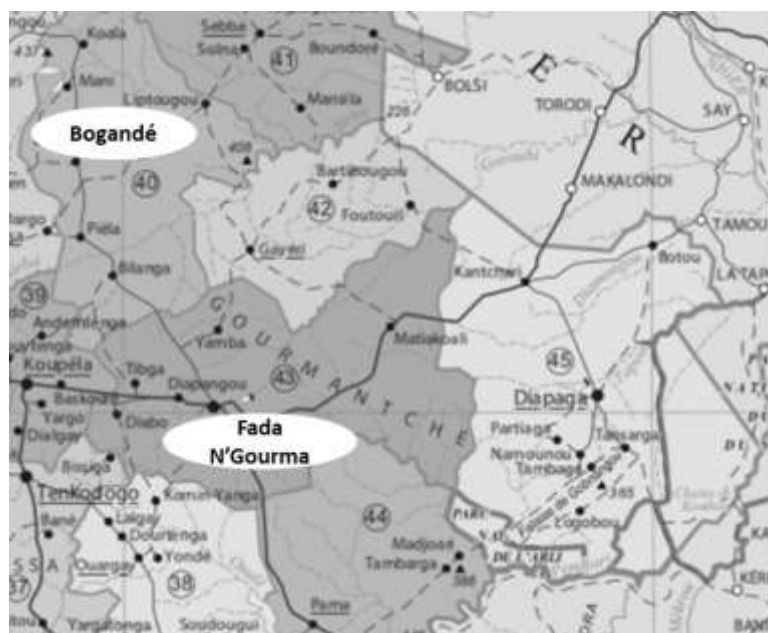
relation de coopération décentralisée et dont la population soit la plus proche possible de celle de Fada, nous n'avons pu identifier dans la région de l'Est que des communes ayant des écarts importants de population. La plus proche est la commune rurale de Bilanga (92265 habitants), suivie par la commune urbaine de Bogandé (84838 habitants). En élargissant notre champ de sélection aux autres régions, nous constatons que parmi les communes n'ayant pas de relations de partenariat avec d'autres communes du Nord, aucune ne se trouve dans une tranche de population supérieure à celle de notre commune cible, mais plutôt dans la tranche inférieure.



Source : (INSD - Burkina Faso, 2008)

\* Commune urbaine

Graphique 32 : Filtrage des communes de la région de l'Est autour de la commune de Fada N'Gourma à partir du critère du nombre d'habitants



Fond de carte : Direction des archives du ministère des affaires étrangères, 2011

Graphique 33: Situation géographique des communes de Fada N'Gourma et Bogandé

Au regard de cette première étape de la sélection, nous avons fait le choix de la commune de Bogandé à cause notamment de sa proximité géographique de Fada N'Gourma (Cf. carte ci-dessus) et de son

statut de commune urbaine. La loi N°041/98/AN portant organisation de L'administration du Territoire au Burkina Faso prévoit dans son article 8 que « *Peuvent être érigées en commune urbaine les agglomérations ou les communes rurales qui ont une population résidente d'au moins dix mille habitants et une activité économique pouvant générer des ressources propres permettant l'élaboration d'un budget annuel équilibré en recettes et en dépenses à quinze millions de francs CFA au moins* » que celles-ci jouissent de « *la totalité des prérogatives que confèrent la personnalité morale et l'autonomie financière* ». Il est donc pertinent de comparer deux communes urbaines qui jouissent des mêmes prérogatives.

Afin de confirmer ce choix, nous avons procédé à une identification des similitudes et des différences de leurs caractéristiques générales. Elles sont répertoriées dans le tableau ci-dessous (tableau 18). Il apparaît également que les deux communes ont un poids différent dans leurs provinces. Fada N'gourma accueille 41% de la population de sa province, tandis que Bogandé en accueille 21% (INSD, 2008). Au niveau des caractéristiques physiques et naturelles, Bogandé présente une particularité avec deux climats sur son territoire : Les climats Sud-sahélien (nord de la province) et Nord-soudanien (sud de la province) semblable à celui de Fada N'gourma. En lien avec ce climat, elle dispose d'une pluviométrie inférieure à celle de Fada et de sols moins fertiles. Dans les deux communes, l'agriculture demeure la principale activité, l'artisanat s'est cependant plus développé dans la zone urbaine de Fada N'gourma.

Tableau 15 : Caractéristiques générales des communes de Fada N'gourma et de Bogandé

Caractéristiques générales	FADA N'GOURMA	BOGANDE
<b>Région</b>	EST	EST
<b>Province</b>	GOURMA	GNAGNA
<b>Population</b>	124 577	84 838
<b>Population urbaine (%)</b>	33,54	17,60
<b>Ménages</b>	21 022	14 230
<b>Poids pop/région</b>	10,30%	7%
<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	3 400,20	1497
<b>Femmes (%)</b>	50,07	51%
<b>Topographie</b>	Savane	Savane arborée / arbustive
<b>Pluviométrie</b>	750 et 900 mm/an	400 et 800 mm/an
<b>Climat</b>	Nord Soudanien	Nord soudanien / Sud sahélien
<b>Activités économiques principales</b>	Agriculture, élevage, artisanat	Agriculture, élevage

Tableau15 : Caractéristiques générales des communes de Fada N'gourma et de Bogandé (suite)

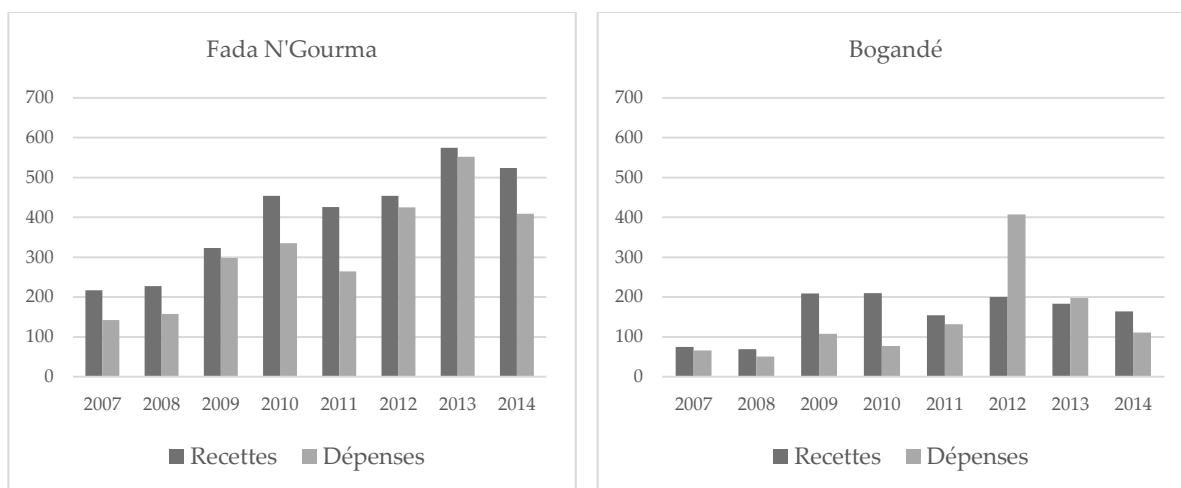
Caractéristiques générales	FADA N'GOURMA	BOGANDE
<b>Principales cultures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Cultures céréalières</b> : mil, maïs, sorgho, riz</li> <li>▪ <b>Cultures de rente</b> : coton, arachide, soja, sésame</li> <li>▪ <b>Autres cultures</b> (subsistance et rente) : niébé, voandzou, patate, manioc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Cultures céréalières</b> : mil, maïs, sorgho, riz</li> <li>▪ <b>Cultures de rente</b> : coton, arachide, sésame</li> <li>▪ <b>Autres cultures</b> (subsistance et rente) : niébé, voandzou, manioc</li> </ul>
<b>Découpage administratifs</b>	33 villages/11 secteurs	36 villages/ 6 secteurs
	Gourma	Gnagna
<b>Taux de croissance (%)</b>	2,15	2,71
<b>Taux brut de natalité (‰)</b>	51,7	54,9
<b>Taux de mortalité (‰)</b>	14,2	11,7
<b>Indice synthétique de fécondité (par femme)</b>	7,2	7,7

Source : Monographies des communes de Fada N'Gourma (SANOU, 2006) et Bogandé (SANOU, 2006), Rapport Natalité – Fécondité 2006

En plus du pouvoir exécutif et délibératif détenus respectivement par le maire et le conseil municipal, du pouvoir administratif exercé par le préfet, il existe également sur les deux territoires un pouvoir traditionnel en lien avec l'organisation de la société gourmantché, l'ethnie autochtone. Celle-ci est organisée en quatre niveaux avec Fada N'gourma comme capitale (résidence du roi de Fada qui régnait sur les cinq provinces), les provinces sur lesquels règnent un chef, les principautés (les communes), les villages et les quartiers. Les communes (principautés), comme Bogandé, sont administrés par un chef entouré de ses dignitaires aux attributions bien définies.

Ces premières données nous permettent de constater des différences entre les deux communes. Notamment les écarts liés au nombre d'habitants, de ménages, de villages et de secteurs de la commune de Bogandé qui sont inférieurs à ceux de Fada N'gourma. Des différences qui sont inhérentes à son statut de chef-lieu de région de l'Est qui peut la rendre difficilement comparable à une autre commune de la même région. Mais la commune de Bogandé qui malgré ces écarts, est celle qui présente le plus de similitudes à Fada N'Gourma, pourra être appariée avec elle dans le cadre de cette évaluation d'impact.

## Les ressources communales



Sources : Annuaire statistiques de la région de l'Est 2014

Graphique 34: Budget exécuté par les communes de Fada N'Gourma et Bogandé en millions de FCFA (2007 - 2014)

Comme l'indique le graphique ci-dessus, le budget communal de Fada N'Gourma, le plus élevé de la région de l'Est, est également supérieur à celui de Bogandé avec un taux de recouvrement également supérieur. Les recettes de la commune de Bogandé sont faibles et ne parviennent pas à couvrir ses dépenses en 2012 et 2013.

Les données recueillies dans la monographie (SANOU, 2006) révèlent en outre que le budget communal de Bogandé a connu des fluctuations depuis 1995 en termes de prévisions et de réalisations. Entre 1995 et 2004, le taux de réalisation le plus faible a été de 50,14% (en 2002) et le plus élevé de 99,97% (en 1995). Bien que le niveau de ces recettes soient inférieures à celles de Fada N'Gourma, elles sont appréciables au regard de la taille de son centre urbain et de son évolution récente.

L'appui financier extérieur le plus important de la commune de Fada N'Gourma provient de la Coopération Suisse à travers le financement de l'EPCD (Etablissement Public Communal de Développement) et des investissements réalisés sur le territoire. La commune aura bénéficié au total d'un appui financier d'un milliard quatre cent quatre-vingt-dix millions de francs CFA au cours de ces cinq dernières années (1 090 000 000). Ce montant ne prenant pas en compte le fonctionnement de l'EPCD (salaires, frais de déplacement, électricité, etc.).

D'autres acteurs de développement (associations, ONG, Projets et programmes) interviennent également sur le territoire communal, ce sont :

- l'Association TIN TUA
- l'Association pour la Promotion de la Région du Gulmu (APRG)
- l'Association pour la Promotion Agro-écologique (ARFA)

- Association Féminine pour le Développement Buayaba (AFD/B)
- Association pour la Promotion de l'Elevage au Sahel (APESS)
- Réseau de communication sur le pastoralisme (RECOPA)
- L'Union des Artisans du Gulmu (UAG)
- Appui au Développement Local à l'Est (ADELE)
- Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT2)
- Programme d'Investissement en Fertilité Agricole (PICOFA)
- Projet de Développement des Ressources Animales du Gourma (PDRA/G)
- Programme de Développement Agricole (PDA)
- L'ONG Iles de Paix
- Haute intensité de main d'œuvre (HIMO)
- PrEst/Helvetas
- Les institutions financières et de micro finance (BACB, BIB, BICIA-B, Caisse populaire, BE, FAARF)

Fada N'gourma bénéficie de nombreuses potentialités, notamment sur le plan agricole (conditions climatiques favorables, sols propices à l'agriculture, existence de bas-fonds aménageables, existence de marchés importants, proximité avec le Togo, le Bénin et le Niger) et financier (présence d'institutions financières et d'institutions de micro finance qui facilitent l'accès au financement pour presque toutes les catégories sociales.).

Elle doit cependant faire face à de nombreuses contraintes liées à la dégradation de l'environnement, à l'analphabétisme important de la population, et à un environnement socio-culturel pas toujours favorable au développement.

Les principales ressources de la commune de Bogandé sont les recettes budgétaires, mais la commune bénéficie également de quelques appuis financiers qui sont peu nombreux comparativement à ceux dont bénéficie Fada N'gourma. Ce sont :

- L'APDC (Association pour le Développement Communautaire / ex ONG Voisins Mondiaux)
- Mutuelles de FIIMBA qui est financée par des bailleurs extérieurs : PFA, FONAFEF, Projet ADELE, PNGT 2, PDA.

Et aussi des appuis conseils :

- Aide et Action
- ICODEV
- CRS.

La commune accueille différents projets et programmes de développement tels que :

- le PNGT 2 (Programme National de Gestion des Terroirs),
- le PFA (Projet Fonds d'Autopromotion dans l'Est),
- le projet HIMO (Haute Intensité de Main d'œuvre),
- le projet Pistes rurales à l'Est du programme ADELE (Appui au Développement Local à l'Est)),
- le PICOFA (Programme d'Investissement Communautaire en Fertilité Agricole)

La comparaison de ces premières données nous confirme certaines similitudes, notamment leurs principales activités économiques, l'existence d'une zone urbaine sur les deux territoires, celui de Fada N'Gourma étant le plus important, et les appuis financiers dont les deux communes bénéficient.

L'analyse de la dynamique de développement de ces deux territoires permet d'identifier leurs potentialités. La présence d'une quarantaine d'associations de développement et d'associations faîtières constitue un atout pour la commune de Bogandé, en particulier les Commissions Villageoises de Gestion des Terroirs (CVGT) mis en place dans chaque village, grâce à l'appui du PNGT (I et II). Les CVGT, financés par le PNGT et d'autres partenaires sont un cadre de participation de la population. Ils ont la mission de conduire, coordonner et veiller à la réalisation des actions de développement sur le territoire avec comme principal outil de planification les Plans de Gestion des Terroirs (PGT) dont se sont dotés chaque village. Cependant, malgré leur dynamisme et leur nombre croissant, les associations locales ont une capacité d'autofinancement faible et souffrent également d'un manque d'expérience rendant difficile la mise en œuvre de toute action de développement. Hormis ces associations locales de développement, d'autres acteurs de la société civile sont présents sur la commune. Ce sont les représentants des partis politiques, les organisations syndicales.

On retrouve dans la commune de Fada N'Gourma, un maillage associatif encore plus important et plus diversifié qu'à Bogandé. Certaines de ces associations se sont spécialisées dans le domaine du développement agricole, d'autres dans l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, etc.), les droits de l'homme, la culture etc. La majorité de ces associations, notamment certaines intervenants dans le domaine du développement local, rencontrent les mêmes difficultés que celles de Bogandé, notamment en termes d'auto-financement et d'expertise dans le domaine du développement.

En plus de l'atout que représente une société civile active et impliquée dans le processus de développement du territoire, les deux territoires disposent chacun d'un important marché à bétail qui contribue au développement économique du territoire. Le marché à bétail de Fada est le plus important de la région avec des revenus bruts annuels prévisionnels de 45 millions de FCFA (SANOU, 2006) grâce notamment à une position géographique stratégique, un carrefour entre le Bénin et le Niger. Le marché

à bétail de Bogandé est également très actif, jouant également un rôle de plaque tournante des échanges entre les producteurs de la commune et les acheteurs venant des communes avoisinantes (de Fada N'gourma également) et de Ouagadougou.

Les marchés à bétail et les autres grands marchés (produits vivriers, fournitures diverses etc.) présents sur les deux territoires témoignent du dynamisme économique du territoire et constituent une source de financement pour la commune. Les marchés génèrent des revenus indirects et directs à travers les loyers, les taxes, les impôts perçus et l'accroissement des revenus imposables grâce à l'accroissement du nombre et des revenus des contribuables.

Il ressort de cette première analyse que malgré des atouts communs, la commune de Fada N'gourma dispose de potentialités plus importantes pour le développement de son territoire, notamment en termes de ressources financières et de dynamisme économique. L'urbanisation de la commune plus ancienne et ses atouts naturels (position géographique, géographie physique) lui donnent un certain nombre d'avantages sur Bogandé.

### 2.3.1.2 Les communes urbaines de Pama et Gayéri

Comme les communes de Fada N'Gourma et de Bogandé, elles sont deux communes urbaines situées dans la région Est du Burkina Faso.

La commune de Pama est l'une des trois communes de la province du Kompienga dont elle est le chef-lieu et l'unique commune urbaine. Située à l'extrême sud du Burkina Faso, elle est limitée à l'est par la commune de Madjoari et la province de Tapoa, à l'ouest par la province du Koupelogo et la commune de Kompienga, au nord par la province du Gourma, au Sud par le Togo.

La commune couvre une superficie de 7 278 km<sup>2</sup> avec une population estimée en 2006 à 36 503 habitants. Les femmes constituaient 48,37% de la population. Elle est subdivisée en 14 villages et 4 secteurs.

Le climat de la commune est de type sud-soudanien et est l'une des plus arrosées du pays. Son climat et sa topographie rendent le territoire favorable à l'agriculture, à l'élevage et à la sylviculture. L'une des richesses de la commune est sa faune qui est l'une des plus importantes du Burkina Faso. On y retrouve trois réserves :

- la réserve partielle de faune de Pama : 149 000 ha,
- la réserve totale de faune de Singou: 192 000 ha,
- une partie de la réserve totale de faune d'Arly.

Parmi les espèces les plus importantes qu'on y retrouve, nous avons : le buffle, le cobra, le lion, le cob de Buffon, le bubale, le phacochère et l'éléphant. Toute la partie nord de la commune inhabitée par les populations, est essentiellement une zone faunique et une réserve.



La commune de Pama est ainsi une zone touristique qui accueille des touristes nationaux et internationaux qui viennent pour le paysage mais également pour la pratique de la chasse. Cette activité constitue une source de revenu qui n'apparaît cependant pas dans les comptes communaux.

Son statut de chef-lieu de province offre l'opportunité à la commune de Pama d'accueillir sur son territoire, différents services déconcentrés :

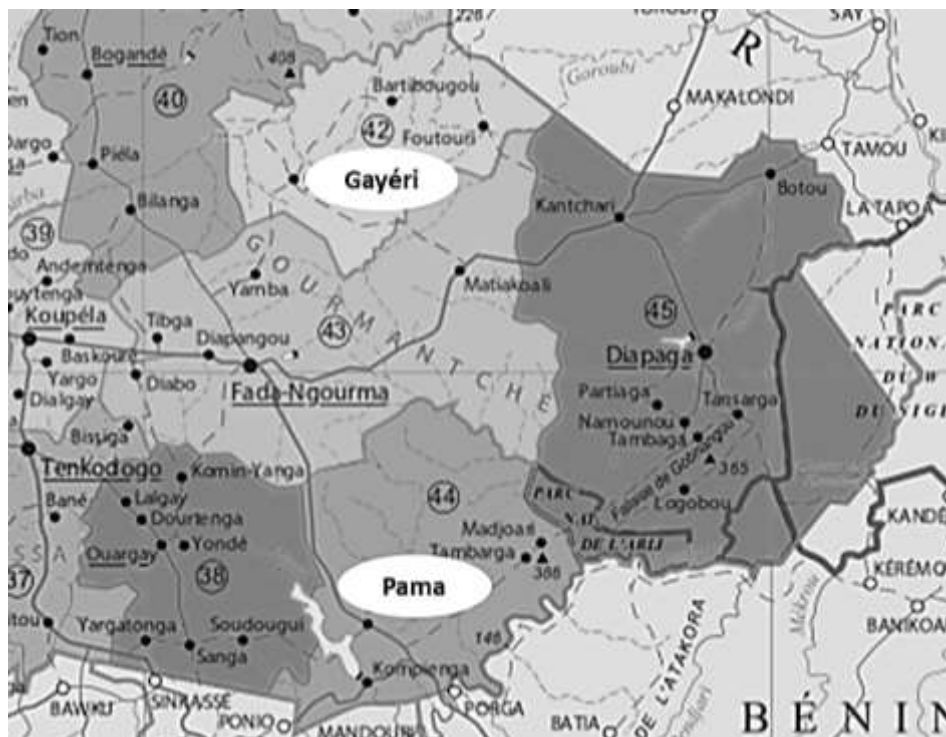
- Le service Provincial de l'Action Sociale,
- Le district sanitaire,
- La Direction Provinciale de l'Agriculture,
- La Gendarmerie,
- La Direction Provinciale de la Police,
- La Direction Provinciale de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation,
- La Perception,
- Le service Provincial de l'Environnement et de l'Eau,
- Le périmètre aquacole d'intérêt écologique de la Kompienga

Elle accueille également l'unique lycée de la province : le Lycée Provincial de Pama.

➤ **La commune de comparaison**

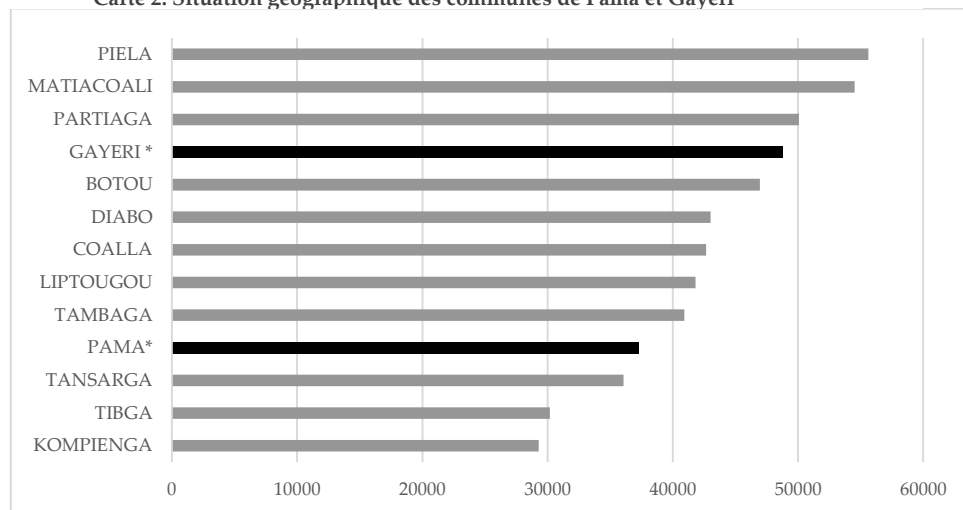
La commune de Pama a été appariée avec la commune urbaine de Gayéri. Le premier critère de comparaison appliqué est celui de la situation géographique et du nombre d'habitants. Comme l'indique le graphique ci-dessous, la commune de Gayéri est la commune urbaine de la région de l'Est n'ayant pas de relation de coopération décentralisée et ayant le nombre d'habitants le plus proche de la commune de celui de la commune de Pama, bien qu'il soit supérieur. L'écart entre le nombre d'habitants est de 14 518.

On observe sur la carte ci-dessous que les deux communes sont également proches géographiquement, séparées par la province du Gourma.



Fond de carte : Direction des archives du ministère des affaires étrangères, 2011

Carte 2: Situation géographique des communes de Pama et Gayéri



Sources : (INSD, 2008)

Graphique 35: Filtrage des communes de la région de l'Est autour de la commune de Pama à partir du nombre d'habitants

\*Commune urbaine

Les caractéristiques générales des deux communes sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 16: caractéristiques générales des communes de Pama et Gayéri

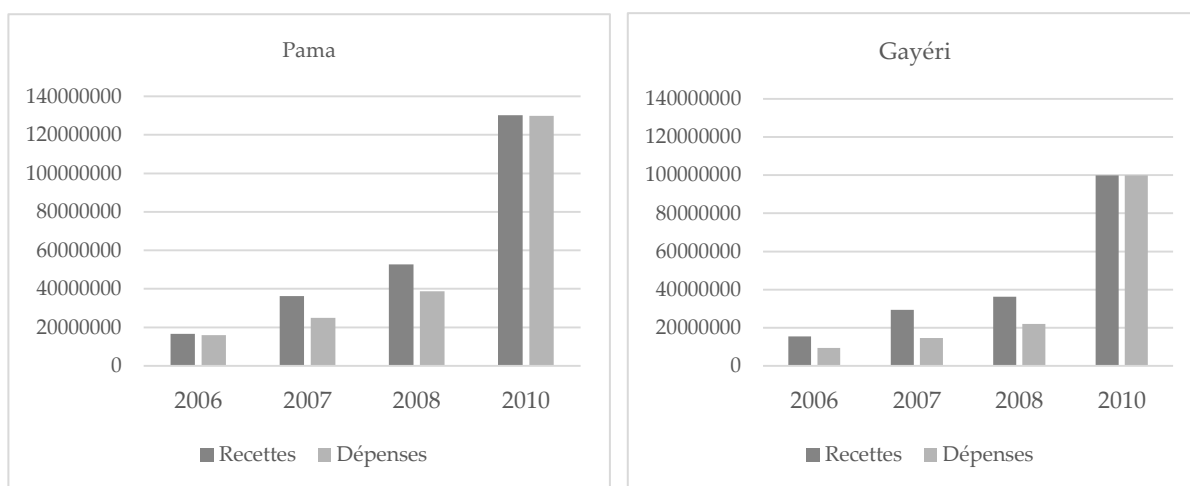
Caractéristiques générales	Pama	Gayéri
<b>Région</b>	EST	EST
<b>Province</b>	Kompienga	Komandjoari
<b>Population</b>	37 296	48 814
<b>Ménages</b>	6 177	7 921
<b>Poids pop/région</b>	48,24%	60,98
<b>Femmes (%)</b>	48,37	50,50%
<b>Population urbaine</b>	4300	3173
<b>Climat</b>	Nord Soudanien	Nord soudanien
<b>Activités économiques principales</b>	Agriculture, élevage, sylviculture	Agriculture, élevage
<b>Principales cultures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Cultures céréalières</b> : mil, maïs, sorgho, riz</li> <li>▪ <b>Cultures de rente</b> : coton, arachide, soja, sésame</li> <li>▪ <b>Autres cultures</b> (subsistance et rente) : niébé, voandzou, patate, manioc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Cultures céréalières</b> : mil, maïs, sorgho, riz</li> <li>▪ <b>Cultures de rente</b> : coton, arachide, sésame</li> <li>▪ <b>Autres cultures</b> (subsistance et rente) : niébé, voandzou, manioc</li> </ul>
<b>Villages</b>	14	24
<b>Secteurs</b>	4	5
	<b>Kompienga</b>	<b>Komandjoari</b>
<b>Taux brut de natalité (‰)</b>	52,3	54,5
<b>Indice synthétique de fécondité (par femme)</b>	7,3	7,6

Sources : (INSD, 2011), TBSE de la région de l'Est (MEF - Burkina Faso, 2010), Annuaire statistique de la région de l'Est 2014, (BAHAN, 2009)

Entre les RGPH de 1996 et de 2006, la commune de Pama a connu un accroissement de sa population de 9%, contre 4,9% pour Gayéri. La principale différence observée entre les deux communes est le nombre de villages qui est égal à 24 à Gayéri et à 14 à Pama. Les autres caractéristiques observées montrent peu de différences ou très peu d'écart.

Les deux communes, comme l'ensemble de la région de l'Est ont comme principale langue parlée, le gourmantché, suivi du mooré et du fulfudé. La commune de Gayéri a une frontière commune avec le Niger.

## Les finances communales



Source : Annuaire statistique de l'Est, (MEF - Burkina Faso, 2010)

Graphique 36 : Budget exécuté par les communes de Pama et Gayéri en millions de FCFA (2006 - 2010)

La comparaison des budgets des communes de Pama et Gayéri nous indique un niveau de ressources plus important dans la commune de Pama. Les deux communes parviennent à conserver un solde positif de leur budget avec des recettes supérieures aux dépenses. En 2010, Les recettes fiscales représentaient environ 15% des recettes totales de la commune de Pama et 20% de la commune de Gayéri.

En 2010, on identifiait deux ONG et associations intervenant sur l'étendue du territoire des deux provinces. Ce sont l'association Tin – Tua (éducation – alphabétisation) et l'association pour la recherche et la formation en Agroécologie (ARFA) (MEF - Burkina Faso, 2010) (KOALAGA ONADJA, et al., 2000).

### 2.3.1.3 Les communes rurales de Markoye et de Déou

La commune de Markoye est située dans la région du Sahel, dans le nord du Burkina Faso, dans la province d'Oudalan. Les résultats du RGPH de 2006 indiquaient que sa population s'élevait à 24 718 habitants. Son territoire qui s'étend sur une superficie de 1319 km<sup>2</sup> est subdivisé en 27 villages. Les femmes constituent 50,29% de la population communale. C'est une population particulièrement jeune où les 0 à 14 ans représentent environ 47,19% de la population (MEF - Burkina Faso, 2010).

Le climat de la province est de type sahélien avec une pluviométrie moyenne de 400 mm. Elle est caractérisée par une longue saison sèche de 9 mois avec des températures variant entre 10 et 43 degrés Celsius. La région du Sahel a connu de graves crises écologiques (1972, 1984, 2004) essentiellement dues à des variations importantes de la pluviométrie. La zone connaît une aridification croissante. Ces crises

écologiques ont également eu comme conséquences une perte de la diversité biologique de la zone avec la disparition progressive des plantes ligneuses (BOLY, 2009).

La nature sableuse du sol favorise la culture du mil et du niébé qui sont les principales cultures de la commune, et également de la région.

### ➤ La commune de comparaison

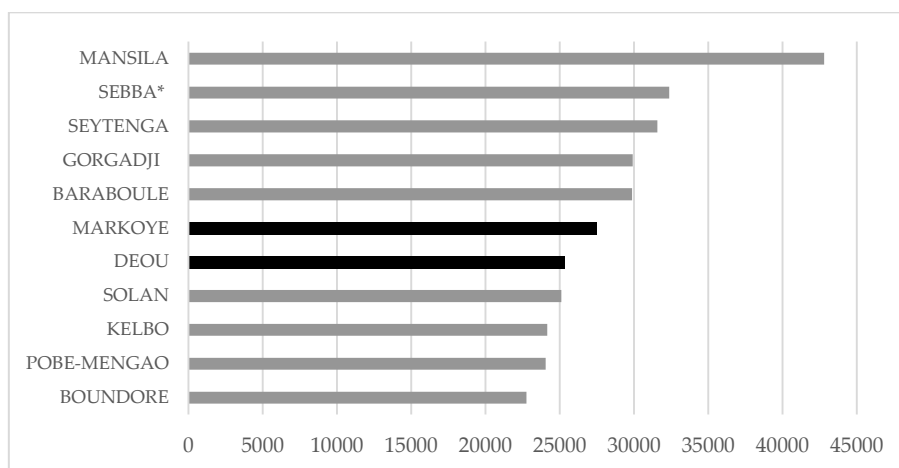
Pour la constitution de notre échantillon, la commune de Markoye a été appariée à la commune de Déou qui est également située dans la région du Sahel, et dans la province d'Oudalan comme nous pouvons l'observer sur la carte ci-dessous.



Fond de carte : Direction des archives du ministère des affaires étrangères, 2011

Carte 3: Situation géographique des communes de Markoye et Déou

Outre leur proximité géographique, la commune de Déou était également la commune sans coopération décentralisée ayant le nombre d'habitants le plus proche de celui de la commune de Markoye. L'écart entre le nombre d'habitants des deux communes était de 2157 à l'avantage de Markoye



Sources des données : (INSD Burkina Faso, 2006)

Graphique 37: Filtrage des communes de la région du Sahel autour de la commune de Markoye à partir du nombre d'habitants

Les caractéristiques générales des deux communes sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 17: caractéristiques générales des communes de Markoye et Déou

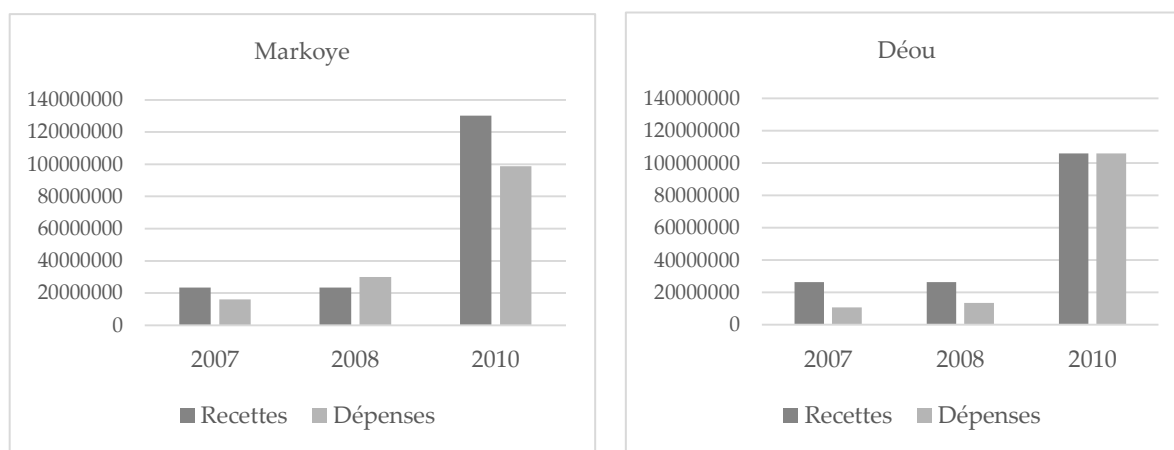
Caractéristiques générales	Markoye	Déou
Région	Sahel	Sahel
Province	Oudalan	Oudalan
Population	27 478	25 321
Ménages	5525	4575
Poids pop/région	48,24%	60,98
Superficie (km <sup>2</sup> )	1319	1708
Femmes (%)	47,19	49,22
Climat	Sahélien	Sahélien
Activités économiques principales	Agriculture, élevage	Agriculture, élevage
Principales cultures	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cultures céréalières : mil, maïs, sorgho, riz</li> <li>▪ Cultures de rente : coton, arachide, soja, sésame</li> <li>▪ Autres cultures (subsistance et rente) : niébé, voandzou, patate, manioc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cultures céréalières : mil, maïs, sorgho, riz</li> <li>▪ Cultures de rente : coton, arachide, sésame</li> <li>▪ Autres cultures (subsistance et rente) : niébé, voandzou, manioc</li> </ul>
Villages	27	14
Secteurs	4	5

Sources: (MEF - Burkina Faso, 2010), (BOLY, 2009), (INSD, 2008)

Ces données nous permettent de confirmer leurs nombreuses similarités. Elles ont des caractéristiques physiques communes favorisées par leur appartenance à une même province. L'une des principales différences à ce stade de la comparaison est l'écart entre le nombre de villages. On retrouve dans la commune de Markoye, un nombre de villages qui représente environ le double du nombre de villages de la commune de Déou.

La principale langue parlée dans les communes de Markoye et de Déou est le tamasheq, suivi du sonraï à Markoye et du fulfuldé à Déou. Et la principale religion pratiquée dans la région, et la province, est l'Islam.

### Les finances locales



Sources : (MEF - Burkina Faso, 2010)

Graphique 38: Budget de la commune de Markoye et Déou en FCFA (2007 - 2010)

La comparaison des communes de Markoye et de Déou indique un niveau des ressources communales plus important dans la commune de Markoye. Au cours de l'année 2010, le résultat des comptes de la commune est négatif (-50 000 FCFA) tandis que celui de la commune de Markoye est positif.

En 2008, la commune de Déou avait un taux de recouvrement de ses ressources propres de 115,61% contre 62,58% pour Markoye. En outre, ses ressources propres représentaient 55,99% de ses ressources totales, et celle de Markoye représentait 42,4%. Si cette situation n'est pas un fait ponctuel, on peut en déduire que la commune de Déou réalise de meilleures performances dans la mobilisation des ressources locales.

Différents partenaires techniques et financiers interviennent dans la province d'Oudalan. Les sources disponibles indiquent qu'ils interviennent sur l'ensemble des communes de la province (MEF - Burkina Faso, 2010).

#### 2.3.1.4 Les commune rurales de Pabré et de Kayao

Pabré est l'un des six départements de la Province du Kadiogo (Circonscription administrative), unique province de la Région Centre (Circonscription administrative) qui abrite également Ouagadougou la capitale administrative du Burkina Faso (érigée en commune de plein exercice en 1996). Elle est située au centre du Burkina Faso, dans la zone soudano-sahélienne avec un climat tropical caractérisée par une longue saison sèche et une courte saison des pluies, une pluviométrie assez basse (300 à 800 mm/an)

et des sols pauvres, fragiles et lessivés par l'érosion. Selon le RGPH de 1996, le département de Pabré, était composé de 19 villages et s'étendait sur une superficie de 421,3 km<sup>2</sup> avec une population estimée à 23 918 habitants, soit une densité de 56,8 hab. /km<sup>2</sup> en 1996. Entre 1985 et 1996, le département a connu un taux d'accroissement intercensitaire de 0,87%. Le rapport de masculinité est resté sensiblement constant avec une prédominance des femmes, 54,3% en 1985 et 53,3% en 1996 (INSD - Burkina Faso, 1996). Les données plus récentes issues du recensement général de la Population réalisée de 2006 et publiée en 2008 (INSD, 2008), reprises et complétées dans la monographie de la commune (YAMEOGO, 2010) montre que le territoire communal est désormais composée de 21 villages, et s'étend sur une superficie de 411,27 km<sup>2</sup> avec une population estimée à 27 896 habitants. L'écart avec la commune urbaine de Ouagadougou est toujours très grand, Pabré qui est l'un des plus petits départements de la province accueille environ 1,6 % de la population de la province. Il a également la plus faible densité de population de la province.

Les femmes constituent 53% de la population, les moins de 20 ans 38% et les 55 ans et plus 2,75%.

La population est inégalement répartie avec de grands écarts entre certains villages (3056 habitants pour Sabtenga, contre 115 pour Napaboum).

Les services déconcentrés présents sur le territoire sont :

- Préfecture de Pabré (administration publique)
- Brigade territoriale
- Commissariat de police
- Service départemental de l'agriculture
- Service départemental de l'action sociale et de la solidarité
- Service départemental de l'environnement
- Service départemental des ressources animales : élevage
- Centre de santé et de promotion sociale : santé

Le territoire souffre de l'absence d'un certain nombre d'infrastructures administratives et de services tels que le bureau de poste, des banques etc. La proximité de la commune de Pabré de Ouagadougou (22 kms au nord) permet aux habitants du territoire d'avoir un accès facile aux infrastructures administratives et à un certain nombre de services dont ils ne disposent pas sur le territoire communal. Cette proximité avec la capitale, peut être vue comme un atout, mais cette dépendance ne va pas dans le sens d'une autonomisation des communes visée par la politique de décentralisation.

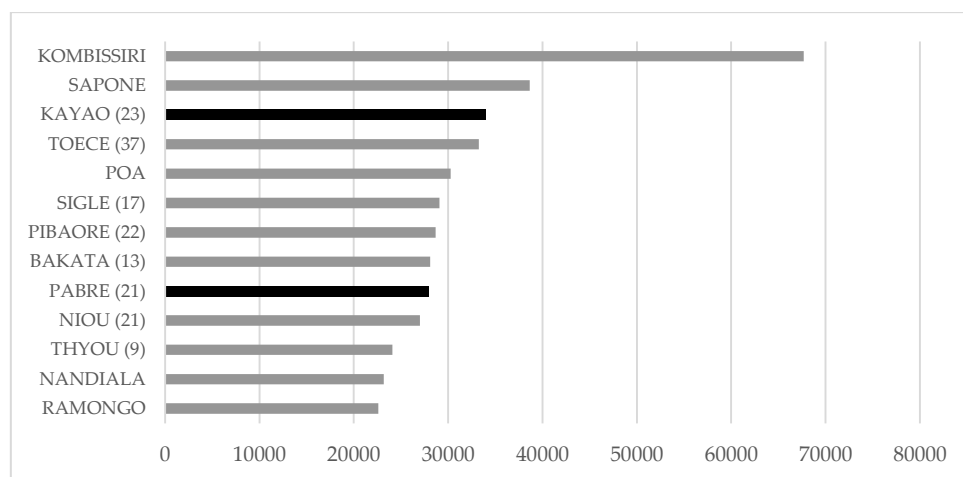
La principale activité socio-économique est l'agriculture. La surexploitation agricole de la terre peu fertile, permet de couvrir les besoins alimentaires de la population locale en mil, sorgho, haricots, patates, manioc, maïs, arachides etc. Des cultures maraîchères de contresaison sont également pratiquées le long des cours d'eau, des affluents des rivières Loumbia, Massili et Nakanbé. Ces cours d'eau s'assèchent pendant la saison sèche interrompant cette activité. D'un point de vue général, les rendements de l'agriculture sont très faibles. Les agriculteurs pratiquent également l'élevage des petits



ruminants et des volailles. L'élevage des gros bétails (Bœufs, vaches, zébus) est l'activité principale des peulhs (groupe ethnique présent sur le territoire). Mais la rareté du fourrage du fait d'une faible pluviométrie qui provoque également une insuffisance de breuvage pour le bétail, conduit les éleveurs près des forages, source de conflits pour l'accès à l'eau. Les principales activités commerciales sont pratiquées dans les marchés de huit villages de la commune. Les habitants peuvent s'y approvisionner en denrées alimentaires et produits de première nécessité. C'est également un lieu de vente et d'exposition de l'artisanat local (poterie, vannerie, tannerie etc.) qui est cependant moins développé sur le territoire communal. L'analyse de la pauvreté et des inégalités dans la commune de Pabré, est à l'image du Cadre Stratégique de Lutte contre la pauvreté élaboré par le Burkina Faso en 2003, et réactualisé en 2006. Pabré est parmi les communes plus pauvres du Burkina Faso, au regard des faibles rendements de l'agriculture et au difficile accès des habitants du territoire aux services essentiels.

### ➤ La commune de Comparaison

Dans le cadre de nos recherches, la commune rurale de Pabré sera comparée à la commune rurale de Kayao. Les premiers critères de sélection appliqués sont ceux de la situation géographique, du nombre d'habitants et de l'absence relations et de projets de coopérations décentralisées sur le territoire. Toutes les communes de la région du Centre étant en coopération décentralisée, nous avons retenu les communes des provinces entourant la province du Kadiogo. Le graphique ci-dessous décrit la mise en œuvre de cette première étape du filtrage de ces communes selon le nombre d'habitants :



Source de données : (INSD, 2008)

Graphique 39: Filtrage des communes des provinces entourant la commune de Pabré par rapport au nombre d'habitants

A l'issue de cette première étape, nous avons retenu la commune de Kayao qui compte 6 023 habitants de plus que Kayao. L'un des critères ayant prévalu au choix de cette commune, est sa proximité de la capitale Ouagadougou (distant d'environ 60 km), qui est également l'une des particularités de la

commune de Pabré et qui lui procure un certain nombre d'avantages que nous avons estimé nécessaire de prendre en compte au cours de notre échantillonnage.



Fond de carte : Direction des archives du ministère des affaires étrangères, 2011

Carte 4: Situation géographique des communes de Pabré et Kayao

Les caractéristiques générales de ces deux communes sont présentées dans le tableau ci-dessous:

Tableau 18: Caractéristiques générales des communes de Pabré et Kayao

Caractéristiques générales	Pabré	Kayao
Région	Centre	Centre Sud
Province	Kadiogo	Bazéga
Statut	Commune rurale	Commune rurale
Population	27896	33 919
Densité		55
Ménages	4355	4572
Taux d'accroissement de la population (1996 – 2006) (%)	1,68	1,3
Superficie (km²)	411,27	621
Femmes (%)	53	55,38
Découpage territorial	21 villages	24 villages
Végétation	Savane arbustive	Savane arbustive
Pluviométrie (mm/an)	300 - 800	700-800
Climat	Soudano-sahélien	Soudano-sahélien
Principales activités économiques	Agriculture, élevage	Agriculture, élevage

Tableau18 : Caractéristiques générales des communes de Pabré et Kayao (suite)

Caractéristiques générales	Pabré	Kayao
<b>Principales cultures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Cultures céréalières</b> : mil, maïs, sorgho, riz</li> <li>▪ <b>Cultures de rente</b> : coton, arachide, soja, sésame</li> <li>▪ <b>Autres cultures</b> (subsistance et rente) : niébé, voandzou, patate, manioc</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Cultures céréalières</b> : mil, maïs, sorgho, riz</li> <li>▪ <b>Cultures de rente</b> : coton, arachide, soja, sésame</li> <li>▪ <b>Autres cultures</b> (subsistance et rente) : niébé, voandzou, patate, manioc</li> </ul>
<b>Indicateurs socio-démographiques par province</b>	<b>Kadiogo</b>	<b>Bazéga</b>
<b>Taux brut de natalité (‰)</b>	37,2	40,4
<b>Taux de mortalité infantile (‰)</b>	72	92,8
<b>Indice synthétique de fécondité (par femme)</b>	3,6	5,8

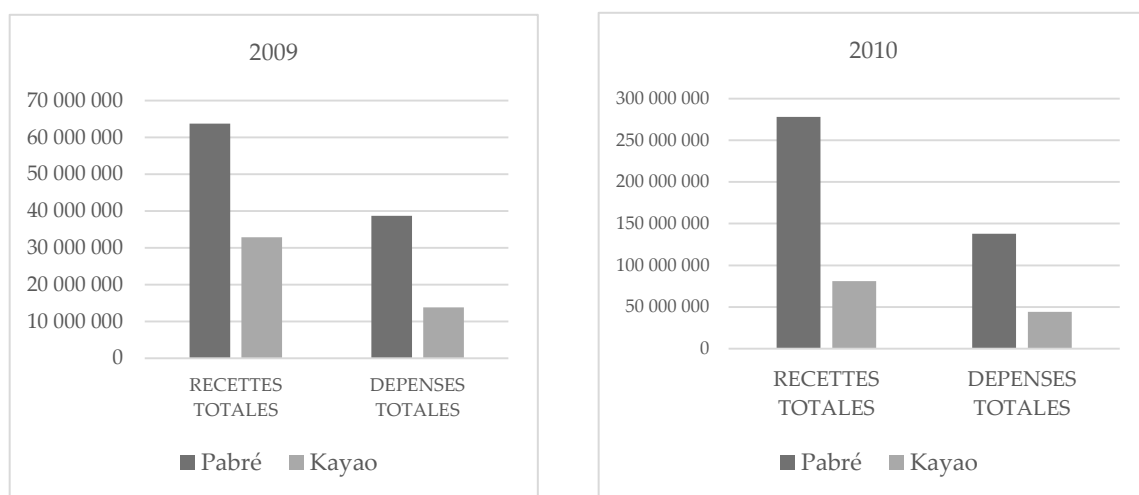
Sources : Monographie de la commune de Pabré (YAMEOGO, 2010), Annuaire de la région Centre-Sud (INSD - Direction Régionale de l'Est, 2015) (MEF - Burkina Faso, 2009)

Parmi les différences entre les deux communes, nous pouvons noter le taux de mortalité infantile dans la province du Bazéga qui est élevé et très au-dessus de celui de la province du Kadiogo. Un écart pouvant se justifier par la présence de Ouagadougou sur le territoire provincial de Pabré, qui a un taux de mortalité infantile parmi les plus faibles du Burkina Faso. Ce qui s'explique par son statut de capitale et l'importante offre en services de santé.

Selon ces indicateurs, c'est sans surprise que nous notons que le niveau de pauvreté monétaire est plus élevé dans la région du Centre Sud. Le Centre est l'une des régions à la plus faible incidence de la pauvreté du Burkina Faso, tandis que le Centre-Sud est parmi celles ayant la plus forte incidence de pauvreté après la région du Nord. Ces indicateurs ne sont pas toujours représentatifs du niveau communal, en particulier dans la région du Centre.

### Les finances locales

Un an après les premières élections, en 2007, les recettes (fiscales et non fiscales) de la commune de Pabré s'élevaient à 34 234 689 FCFA (environ 52 266 €) avec un taux de réalisation de 50,37% (Commune Rurale de Pabré, 2009). En 2008, on note une amélioration des ressources de la commune, le montant des recettes fiscales s'élève à 42 322 368 FCFA avec un taux de réalisation de 19,6% (MEF/Burkina Faso, 2009) et des dépenses estimées à 38 135 074 FCFA (taux de réalisation de 15,25%).

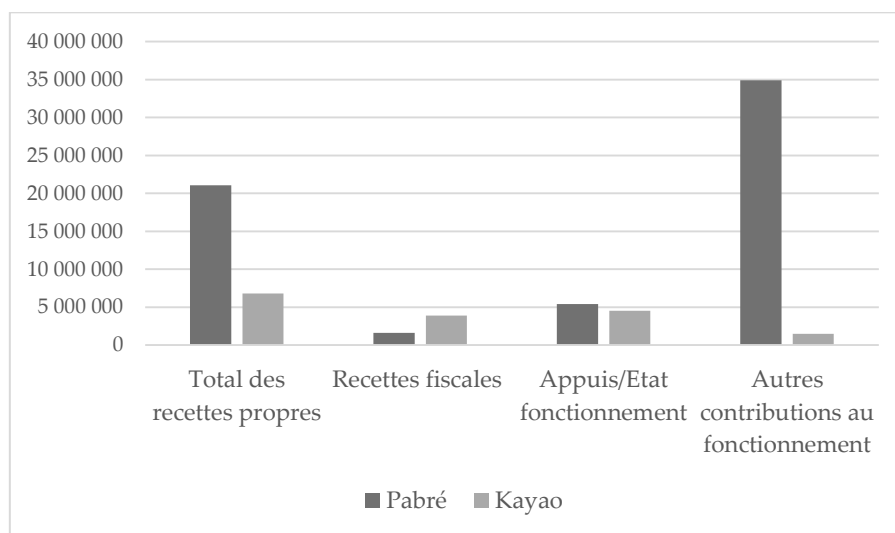


Sources : *Compte administratif 2009 des collectivités territoriales du Burkina Faso ; Compte administratif 2010 des collectivités territoriales du Burkina Faso*

Graphique 40: Budget exécuté des communes de Pabré et de Kayao en 2009 et 2010 (FCFA)

Les graphiques ci-dessus présentant les budgets des communes de Pabré et Kayao nous permet de noter les différences importantes existant entre elles. Les recettes de la commune de Pabré, avec une population inférieure à celle de Kayao, sont supérieures à celles de la commune de Kayao en 2009 et 2010. Le même constat est fait pour les dépenses.

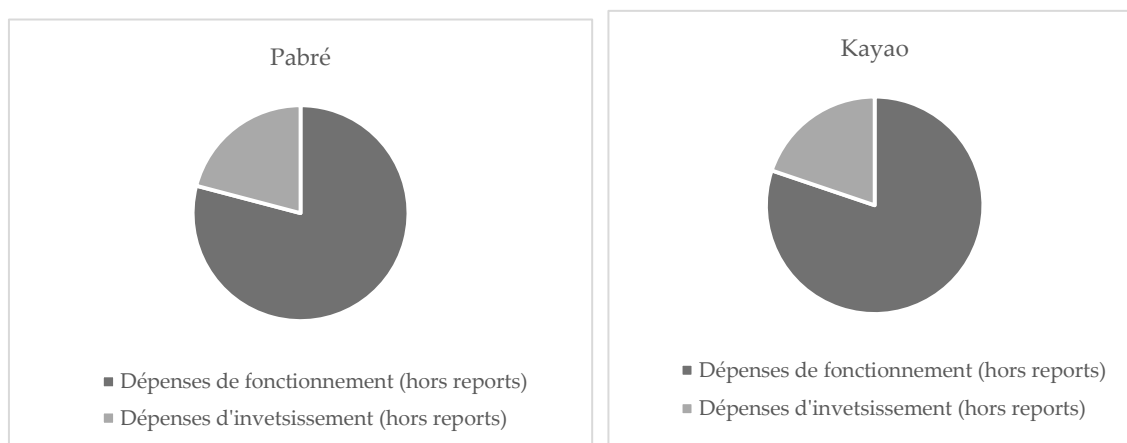
L'examen des recettes (*Graphique 41: Recettes des communes de Pabré et Kayao en FCFA (2009)* ci-dessous indique que le niveau des recettes fiscales de Kayao est supérieur à celui de Pabré, ce qui pourrait se justifier par le nombre d'habitants. Ces données indiquent également que l'écart important entre les recettes des deux communes est attribuable aux recettes et aux autres contributions au fonctionnement. Les « autres contributions au fonctionnement » sont les plus importantes, estimées en 2009 à 34 925 700 FCFA (environ 53 321 €) à Pabré, tandis qu'elles étaient estimées à 1 503 060 FCFA (22 294 €) à Kayao. Outre ces ressources, la commune de Pabré a également bénéficié d'autres subventions aux investissements estimé à 6 815 200 FCFA (10 404 €) au cours de l'année 2009 (*Compte administratif 2009 des collectivités territoriales du Burkina Faso*).



*Compte administratif 2009 des collectivités territoriales du Burkina Faso*

Graphique 41: Recettes des communes de Pabré et Kayao en FCFA (2009)

La répartition des dépenses dans ces deux communes, décrite par les graphiques ci-dessous, indique que la part des dépenses de fonctionnement dans le total des dépenses est plus importante à Pabré qu'à Kayao, mais il existe un écart faible entre elles.



*Compte administratif 2009 des collectivités territoriales du Burkina Faso*

Graphique 42: Répartition des dépenses totales (hors report) des communes de Pabré et Kayao en 2009

### **Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans le domaine du développement et de la lutte contre la pauvreté.**

Dans la commune, de Pabré :

- Centre Régional de l'Eau Potable et de l'Assainissement (CREPA)
- Forum de Pabré
- Association Manegré
- Mutuelle de Santé

- Phytosalus
- IN Solé
- Association Songui Manegré Aide au Développement Endogène (ASMADE)
- Croix Rouge Luxembourg / Pharmaciens Sans Frontières
- Wateraid
- Et ses partenaires de coopération décentralisée Limoges (France) et la ville de Luxembourg

Sources : PDC (*Commune Rurale de Pabré*, 2009), *Monographie de la commune de Pabré* (YAMEOGO, 2010), TBSE 2008 (MEF - Burkina Faso, 2010)

Dans la commune de Kayao :

- Association de Solidarité Internationale pour le Bazéga (ASIBA)
- Fondation pour le Développement Communautaire (FDC)
- Organisation Catholique pour
- Le Développement et la Solidarité – CARITAS
- OCADES<sup>35</sup> –CARITAS
- Agence Adventiste d'Aide et de Développement (ADRA)

Sources : (MEF - Burkina Faso, 2009)

Cette liste n'est pas exhaustive car tous les acteurs intervenants sur les territoires ne sont pas répertoriés par les services communaux. Les PTF interviennent également à travers des fonds de développement tels que le FPDCT (Fonds pour le Développement des Collectivités Territoriales) et le financement des programmes nationaux (PNGT I et II ...) dont bénéficient ces deux territoires.

### 2.3.2 Les collectivités territoriales béninoises

Le Bénin est situé dans la zone tropicale entre l'équateur et le Tropique du Cancer. Il est limité au Nord-Ouest par le Burkina Faso, à l'Ouest par le Togo, à l'Est par le Nigéria. Le fleuve Niger le sépare du Niger au Nord et est longé au Sud par l'Océan Atlantique. Il s'étend sur une superficie de 114 763 Km<sup>2</sup>. L'étude de sa géographie physique indique trois zones climatiques (Cf. Carte ci-dessous):

- La zone nord-soudanienne au Nord
- La zone atacorienne au Nord-ouest
- La zone sud-soudanienne au nord-est et au centre
- La zone sub-équatoriale au sud.

On retrouve deux types de climat dans ces quatre zones : un climat équatorial très humide au sud et un climat soudanien (tropical), au centre et au nord. Le climat est caractérisé par l'alternance entre une saison sèche et une saison des pluies. Le relief y est peu accidenté et comprend :

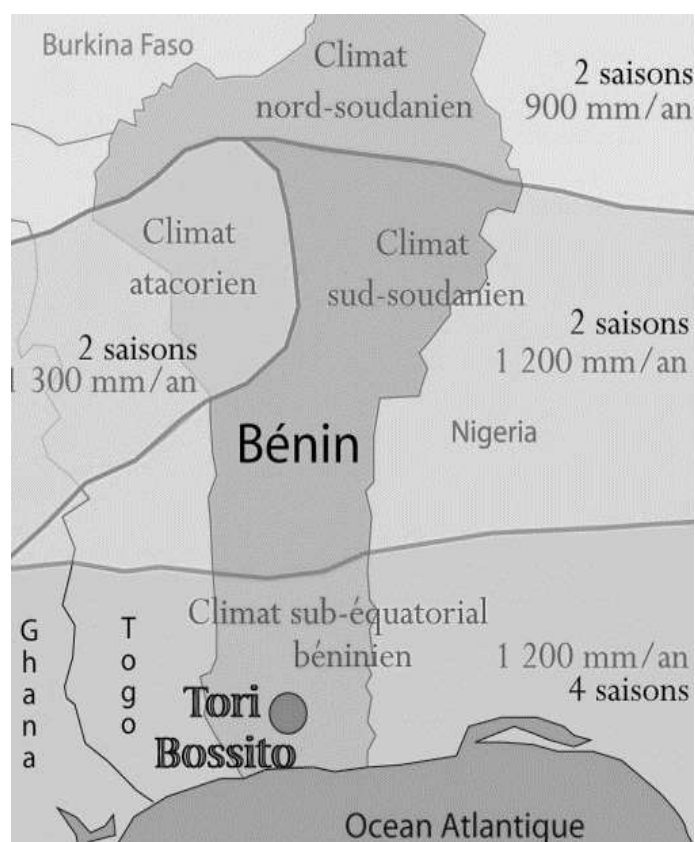
- une région côtière,

<sup>35</sup> Organisation Catholique pour le Développement et la Solidarité

- un plateau d'argile ferrugineux ;
- un plateau silico-argileux, parsemé de quelques sous-bois;
- le Massif de l'Atacora qui culmine à 800 mètres au Nord-Ouest;
- les Plaines du Niger (très fertiles) au Nord-Est.

Plusieurs cours d'eau traversent le territoire, dont quatre fleuves affluents du fleuve Niger, les trois fleuves du bassin côtier et différents plans d'eau. On y retrouve trois types de végétation :

- La savane au centre
- La savane arborée au nord
- La forêt au sud et moyen Bénin



Source : (République du Bénin)

Carte 5: les zones climatiques du Bénin

Le quatrième recensement général de la population réalisé en 2013 (INSAE - Bénin, 2013) a permis de dénombrier 9 983 884 d'habitants dont 51,2% sont de sexe féminin, et une densité démographique de 59 habitants/km<sup>2</sup>. Le rapport de masculinité est de 95,3 hommes pour 100 femmes. La population a connu un taux annuel d'accroissement inter censitaire de 3,5%, notamment sur la période de 2002 à 2013. Elle est passée de 3,3 millions en 1979 à 10 millions en 2013. Avec un indice de fécondité de 4,9, la population devrait doubler d'ici 2050 selon les projections démographiques. C'est une population jeune, les moins de 15 ans constituent 49% de la population totale et environ 51,82% de la population vit en milieu rural.

Les régions les plus peuplées sont les départements de l'Atlantique (14%) qui abrite la capitale Cotonou, du Borgou (12%) et d'Ouémé (11%). Les moins peuplées sont les départements de la Donga (5,4%) et du Mono (5%).

Les principales activités économiques sont l'agriculture et le commerce qui contribuent majoritairement au PIB. Celui-ci a connu une hausse record de 5,4% en 2012 (contre 3,5% en 2011) selon les statistiques publiées par le (Ministère de l'Economie et des Finances: Bénin, 2013). Cette hausse peut être attribuée aux améliorations apportées au Port Autonome de Cotonou qui ont accru ses performances, et également aux rendements du secteur agricole. Le PIB réel a été en 2013 de 1355,5 milliards de FCFA (environ 2 milliards €) dont une contribution de 489,7 milliards du secteur primaire et 428,7 milliards du secteur tertiaire. La contribution du secteur agricole, malgré un faible rendement, se situe autour de 37% du PIB. Le PIB réel par tête s'élève à 803 \$US en 2012 contre 801\$US en 2011 pour le Bénin qui se place ainsi en troisième position au sein de l'UEMOA en 2012, après le Sénégal et la Cote d'Ivoire qui ont connu quant à eux une baisse de leur PIB.

Au cœur des activités économiques, l'agriculture occupe 48% de la population active et est l'un des axes principaux de la politique économique du Bénin. La vision du gouvernement est de « *faire du Bénin, une puissance agricole dynamique à l'horizon 2015, compétitive, respectueuse de l'environnement, créatrice de richesse répondant aux besoins de développement économique et social de la population* » (INSAE, 2012). Les principales cultures vivrières sont les tubercules (igname, manioc) et les céréales, principalement le maïs (76,6 % de la production céréalière). La première source de devise du Bénin est le coton cultivée principalement dans les départements de l'Alibori, l'Atacora et du Borgou. Les autres cultures d'exportation sont l'arachide, l'ananas, la canne à sucre et le tabac. L'activité agricole au Bénin est très dépendante des conditions climatiques variables, notamment de la pluviométrie qui oscille entre fortes pluies et pluies insuffisantes d'inégales durées et apériodiques. La culture des tubercules a connu une baisse de 4,8% entre 2011 et 2012 tandis que celle du maïs a connu une augmentation régulière au cours des douze dernières années. La production était de 3 521 tonnes en 2008. Elle a connu une croissance en 2009 s'établissant à 210 604 tonnes, puis elle a connu une baisse descendant à 2010 74 642 tonnes. Cette baisse peut s'expliquer par une réduction des emblavures constatée en 2005, mais également par l'intérêt variable des agriculteurs pour cette culture dont le prix d'achat aux producteurs est estimé faible (INSAE, 2010).

Dans le domaine de l'élevage, les bovins, les ovins, les caprins et les volailles constituent l'essentiel de la production animale. Elle est renforcée par la production halieutique (essentiellement la pêche continentale, et aussi la pêche maritime et l'aquaculture). Avec une production de 4031 tonnes en 2012, cette activité a également connu une baisse de 5,1% de sa production en 2012 par rapport à 2011.



Ainsi, malgré une relance économique en 2012 et 2013 essentiellement attribuable au commerce, aux services et aux BTP, l'objectif du gouvernement béninois de réduire la pauvreté par une relance de la croissance économique est loin d'être atteint (BAD, 2013). Le Bénin demeure l'un des pays les plus pauvres de la planète malgré une croissance régulière de l'IDH entre 2000 et 2010. Il occupe le 134<sup>ème</sup> rang avec une valeur de l'IDH de 0,435 en 2010 (PNUD, 2010). La pauvreté monétaire s'est accentuée depuis 2007 en passant de 33,3% en 2007 à 36,2% en 2011. L'incidence de la pauvreté est particulièrement importante en milieu rural où elle était de 39,7%, contre 31,3% en milieu urbain. Les départements les plus affectés sont ceux du Couffo (46,6%), des Collines (46,1%), du Mono (43,5%), et du Zou (41,5%). L'indicateur composite du niveau de vie utilisé pour l'enquête sur les niveaux de vie des ménages (INSAE, 2012) révèle également que 32,9 % des ménages en milieu rural sont touchés par la pauvreté non monétaire, malgré une amélioration de leur situation qui était de 35,2% en 2009.

### 2.3.2.1 Les communes de Djougou et de Savalou

Djougou est l'une des quatre communes du département de la Donga dans le nord du Bénin. Elle est le chef-lieu du département et s'étend sur une superficie de 3966 km<sup>2</sup>. Elle est entourée par les communes de Kouandé et Pehunco au nord, la commune de Bassila au sud, les communes de N'dali et de Tchaourou et de Sinendé à l'est, et à l'ouest par les communes de Ouaké et Copargo.

Son relief est essentiellement composé de plateau avec quelques collines et une végétation dominée par les savanes arborées et arbustives. Le territoire est traversé par quatre cours d'eau. Le climat est de type soudano-guinéen avec une saison sèche et une saison des pluies avec une précipitation moyenne annuelle comprise entre 1200 et 1300mm.

La commune est subdivisée en 12 arrondissements et 75 villages et quartiers de ville dans lesquels vit une population estimée à 181 895 habitants en 2003 (RGPH 2003). La population a connu une croissance de 46,53%, le nombre d'habitants étant estimé en 2013 à 266 522. C'est une population majoritairement jeune, 54,17% de la population a moins de 18 ans (Commune de Djougou, 2010). La carte et le graphique ci-dessous nous donne un aperçu du découpage du territoire et de la répartition de la population :

Le principal groupe ethnique du territoire est les Yom-Lokpa qui constituaient 51,5% de la population en 2002. D'autres groupes minoritaires sont également présents, ce sont les Dendi (16,8%), les peulhs (10,3%) les Ditamari (5,1%), des Bariba (3,9%) des fon et des adja (2%), les Yoruba (1,2%). La principale religion est l'Islam, suivie par le catholicisme et l'animisme.

L'agriculture est la principale activité économique, elle occupe 37,5% de la superficie de la commune et 70% de la population active. L'igname, le sorgho, le maïs et le manioc sont les principales cultures vivrières, et le coton et l'arachide sont les principales cultures de rente. La seconde activité principale

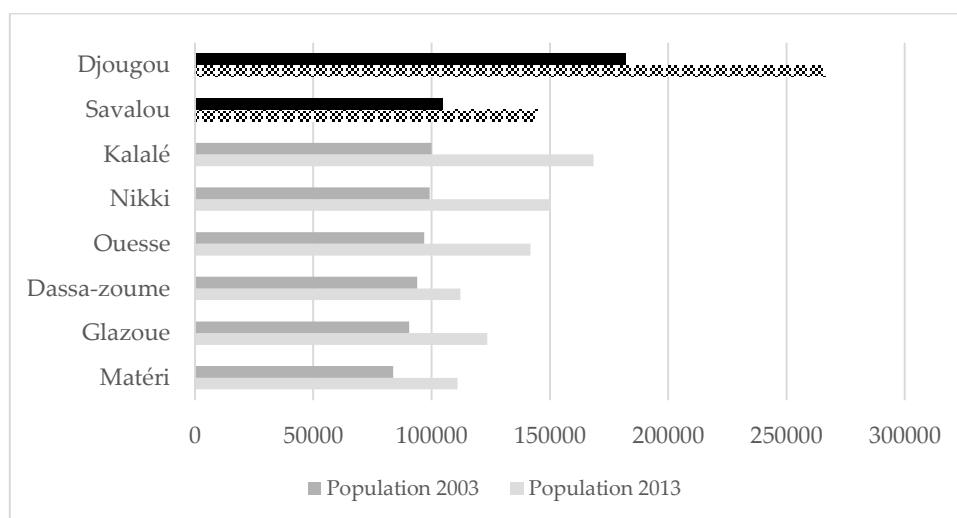
est le commerce car il constitue la deuxième source de revenus. L'élevage est également pratiqué dans la région mais est moins développé est de type traditionnel. Comme sur les autres territoires précédemment présentés, les espèces élevées sont les bovins (essentiellement par les peulhs), les ovins, les caprins, les porcins et la volaille.

Le commerce est la troisième principale activité, après l'agriculture et l'élevage. Il concerne surtout la commercialisation de produits manufacturés, de produits agricoles et d'animaux. Cette activité repose sur le dynamisme de ces cinq principaux marchés de renommée interrégionale (les marchés de Djougou, de Kolokondé, de Partago, de Bougou et de Kpaouya) fréquentés par des commerçants des villes alentours et du Togo. La situation géographique de Djougou, qui se situe à 500 km de Cotonou et première ville importante pour atteindre le Nord-Ouest du Bénin et les pays de l'hinterland, en fait une ville carrefour et un lieu de transit. Cela constitue un atout pour la ville de Djougou qui offre aux gros porteurs un lieu de repos, d'hébergement, de restauration et de réapprovisionnement. Cette activité, et notamment le transport, constitue la troisième source de richesse de la commune. Mais elle y contribuerait de manière plus importante en développant les domaines du transport et de l'hébergement.

#### ▪ La commune de comparaison : Savalou

La commune de Savalou fût sélectionnée à partir des critères de l'absence de relations de coopération décentralisée, du faible écart entre le nombre d'habitants des deux communes et de leur proximité géographique.

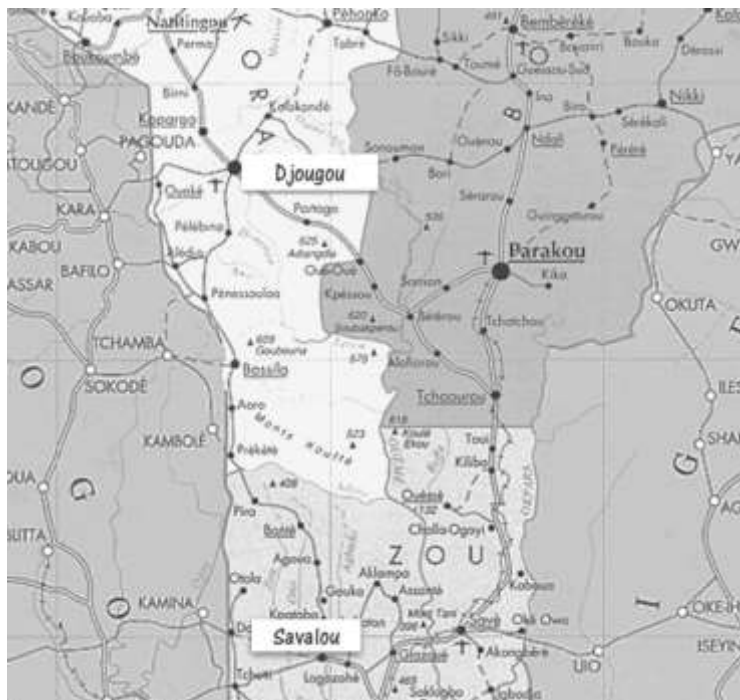
Le filtrage des communes selon le nombre d'habitants en 2003 (décrit par le graphique ci-dessous) nous permet d'identifier trois communes n'ayant pas de relation de coopération décentralisée et ayant le nombre d'habitants le plus proche de celui de Djougou.



Source : (INSAE, République du Bénin, 2003) ; (INSAE - Bénin, 2013)

Graphique 43: Filtrage des communes des départements entourant la commune de  
Djougou à partir du critère du nombre d'habitants

Un second filtrage fait à partir de la proximité géographique nous a permis de sélectionner la commune de Savalou (voir carte ci-dessous). Elle est située dans le centre-nord du Bénin, dans le département des Collines, limitrophe du département de la Donga où est située la commune de Djougou.



Source fond de carte : République du Bénin

Carte 6: Situation géographique des communes de Djougou et Savalou

Les caractéristiques générales de ces deux communes sont répertoriées dans le tableau ci-dessous (Tableau 19: Caractéristiques générales des communes de Djougou et Savalou) et nous permettent d'identifier les différences notables suivantes :

- Un fait peu fréquent au Bénin, les femmes sont moins nombreuses au sein de la population de Djougou.
- La commune de Savalou s'étend sur une plus grande superficie que la commune de Djougou avec un nombre d'habitants moins élevé, soit un écart de 450 km<sup>2</sup>.
- Le nombre de quartiers (qui constituent la zone urbaine) de la commune de Savalou fait un peu plus de la moitié du nombre de quartiers de la commune de Djougou.

Parmi les points communs entre les deux communes, on peut également retenir le fait que la commune de Savalou, qui est limitée à l'ouest par la République du Togo, est également l'une des principales ville

de transit pour les voyageurs en provenance du Togo, du Burkina Faso et du Mali qui se rendent dans le centre du Bénin ou dans la capitale, Cotonou.

Tableau 19: Caractéristiques générales des communes de Djougou et Savalou

	Djougou	Savalou
<b>Département</b>	Donga	Collines
<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>	3926	4383
<b>Population (2003)</b>	181 895	104 749
<b>Population (2013)</b>	266 522	144 814
<b>Taux de croissance 2002-2013 (%)</b>	46,53%	38,2%
<b>Superficie</b>	3966	2674
<b>Densité (hab. /km<sup>2</sup>)</b>	46	39
<b>Nombre de ménages (2003)</b>	23 801	21 173
<b>% Femmes (2003)</b>	49,81	52,11
<b>Topographie</b>	Savanes arborées arbustives	Savane arborée
<b>Pluviométrie (mm/an)</b>	1200 -1300	864 - 1637
<b>Climat</b>	Soudano-guinéen	Soudano-guinéen
<b>Activités économiques</b>	Agriculture, élevage, commerce, transport	Agriculture, élevage, pêche, industrie (coton)
<b>Principales cultures</b>	Igname, manioc, maïs, mil, sorgho, riz, niébé, arachide, noix d'anacarde, coton	Igname, manioc, maïs, mil, sorgho, riz, niébé, arachide, noix d'anacarde, les cultures maraichères
<b>Arrondissements</b>	12	14
<b>Villages, quartiers, hameaux</b>	30 quartiers 46 villages	17 quartiers 52 villages
<b>Indicateurs</b>	Donga	Collines
<b>Taux brut de natalité (‰)</b>	38,75	44,8
<b>TGFG (‰)</b>	163	179,9
<b>Indice synthétique de fécondité (par femme)</b>	6,3	5,6
<b>Taux de mortalité néonatale (‰) (2006)</b>	59	41

Source : Monographie des communes de Djougou (BIAOU, et al., 2006), et Savalou (CAPO-CHICHI, et al., 2006), (INSAE - Bénin, 2003), (INSAE - Bénin, 2013)

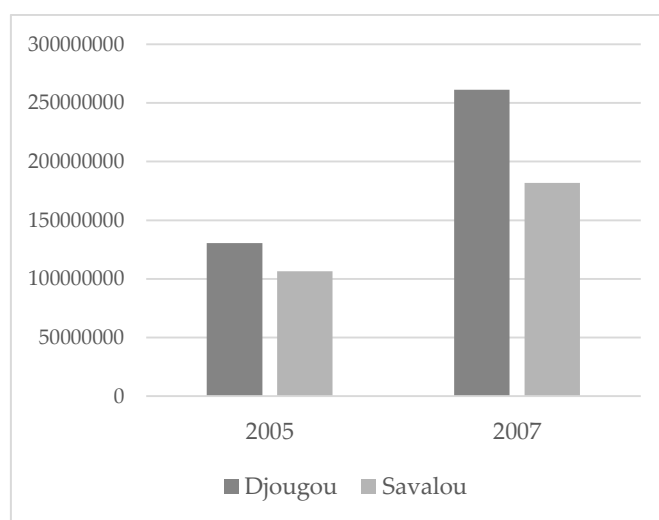
Entre les recensements de 2002 et 2013, l'écart entre le nombre d'habitants des deux communes a augmenté grâce à un taux de croissance démographique à Djougou plus élevé que celui de Savalou. Les indicateurs socio-démographiques indiquent une bonne dynamique de croissance de la population dans le département des collines comme l'indique le TBN et le TFG. Le taux de mortalité néonatale dans le département de la Donga est élevé (59 ‰) et est supérieur à celui du département des collines qui est égal à 50‰.

Outre l'agriculture, qui est l'une de ses principales activités, la commune de Savalou a également développé une activité commerciale très importante grâce sa position géographique.

L'activité industrielle est également un des atouts de cette commune avec la présence sur son territoire de deux usines d'égrenage de coton, d'une usine de distillation d'alcool et d'une manufacture de noix d'anacarde.

### Les finances locales

Le graphique ci-dessous compare les recettes des deux communes appariées en 2005 et 2007 (deux et quatre ans après les premières élections communales



Source : *Tableau de bord social des départements de l'Atacora et la Donga* (INSAE, 2008), (Commune de Savalou, 2011)

Graphique 44: Recettes de fonctionnement des communes de Djougou et Savalou en FCFA (2005 et 2007)

En 2005 et 2007, les recettes de fonctionnement de la commune de Djougou étaient supérieures à celles de Savalou. Les deux communes ont connu une hausse importante de leurs recettes de fonctionnement (recettes propres et recettes partagées) entre 2005 et 2007. Cette hausse a creusé en 2007 l'écart qui existait en 2005 entre les deux communes et est attribuable à la hausse des recettes fiscales. Entre 2005 et 2007, elle s'est accrue de 99% pour un taux de réalisation de 109,53% à Djougou.

Les orientations budgétaires des deux communes sont décrites par les deux graphiques présentant la répartition des dépenses communales :



Source : Source : (INSAE, 2008), (Commune de Savalou, 2011)

Graphique 45: Répartition des dépenses des communes de Djougou et Savalou

Une part importante du budget de la commune de Savalou a été affectée aux dépenses de fonctionnement et représente près de la moitié des dépenses totales, tandis qu'à Djougou, elle représente moins du quart des dépenses totales.

### Appui financier et technique

Les deux communes accueillent différents projets et programmes sur son territoire financés et/ou mis en œuvre par les PTF au plan national. Certains viennent en appui aux activités économiques, notamment aux activités agricoles (coton, anacarde, riz, pêche etc.), à l'artisanat, aux activités transformatrices. D'autres viennent en appui à la décentralisation, au développement local et à la lutte contre la pauvreté.

Les structures (ONG, associations, etc.) venant en appui au développement des deux territoires sont :

#### Dans la commune de Djougou

- Programme de Micro-crédit pour les Plus Pauvres (PMCPP)
- PROTOS (Appui à la gestion des ordures ménagères - Approvisionnement en eau)
- Projet d'Insertion des Enfants Déshérités (PIED)
- Projet Education Communautaire (EDUCOM)
- Programme National de Développement Conduit par la Communauté (PNDCC)
- Word Education
- P/CAPE,
- PADAR-GTZ,
- Fonds de Développement de la
- Formation Continue et de l'Apprentissage (FODEFCA) (Appuis financiers à la formation des artisans)

- Donga Women Microfinance
- OFA-ONG (Intermédiation dans le secteur eau)
- Sud-Nord Actions (SNA)
- Suisse Contact
- E son partenaire de coopération décentralisée, la ville d'Evreux (France)

Source : PDC de la Commune de Djougou (Commune de Djougou, 2010)

Les coopérations décentralisées actives de la commune de Djougou et leurs principaux domaines d'intervention:

Collectivités territoriales partenaires	Date de début de la relation	Domaines d'intervention
Evreux (France)	1989	L'éducation La santé L'eau et l'assainissement Le renforcement des capacités de la commune Le tourisme solidaire et la valorisation du patrimoine L'agriculture
Karshum (Allemagne)	2012	Santé : dons d'équipement sanitaire
Wrakra (Qatar)	2014	Santé

#### Dans la commune de Savalou

- UNICEF
- Borne fonden (Santé, Education)
- PEH-Bénin (Protection de l'Environnement et de l'Homme)
- CRS (Catholic Relief Services)
- PASR Danois (Routes et transports)
- ONG Bethesda

La commune de Savalou a également un partenaire de coopération, la commune de Bouillon (Belgique). L'accord de partenariat a été signé en 2010 et les premières actions dans le domaine de l'administration locale ont débuté en 2012. Notre évaluation d'impact couvrant une période allant de 2002 à 2013 au Bénin, les actions de ce partenariat ne pouvaient influencer sur nos résultats et créer un biais.

### 2.3.2.2 Les communes de Kandi et Nikki

Les principales sources d'informations pour la présentation de la commune sont les PDC de 2002 (Commune de Kandi, 2002), 2011 (Commune de Kandi, 2011) et l'entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune et l'équipe de l'APIDA.

Kandi est l'une des six communes du département de l'Alibori, dans l'extrême nord du Bénin. Elle est située au centre du département, entourée par les communes de Malanville, Gogounou, Ségbana et Banikoara. En 2002, sa population était estimée à 95 206 habitants (INSAE - Bénin, 2003) et en 2012 à 123 933 habitants (INSAE - Bénin, 2013). Elle s'étend sur une superficie de 3421 km<sup>2</sup> (environ 13% de l'ensemble du département) pour une densité de 28 habitants/km<sup>2</sup> (2002). Le cadre physique est caractérisé par une végétation constituée de savane arborée et arbustive et quelques forêts qui abritent certains animaux en voie de disparition tels que les éléphants. Le cadre physique du territoire communal est caractérisé par la présence du parc W et de la zone cynégétique de la Djona qui constituent un atout pour la commune.

Le climat est de type soudanais et la pluviométrie moyenne par an est comprise entre 800 et 1300 mm.

Le groupe ethnique majoritaire de la commune est constitué par les baatombou (31,33%), suivi par les peulhs (30,41%) et les mokollé (15%). On y retrouve également d'autres ethnies plus minoritaires. La population est à 75% musulmane.

Le territoire communal est subdivisé en 10 arrondissements qui sont également découpés en 9 quartiers de ville et 39 villages. L'habitat urbain se retrouve dans les arrondissements de Kandi I, Kandi II, Kandi III, et les chefs-lieux de chaque arrondissement. Kandi est le chef-lieu du département de l'Alibori et accueille ainsi les principaux services déconcentrés de l'Etat.

Comme l'ensemble du pays, la principale activité de la commune est l'agriculture et l'élevage. Les cultures dominantes sont les céréales, l'arachide, et le coton. Les autres activités économiques sont le commerce et l'artisanat.

#### ➤ La commune de comparaison

A partir de nos premiers critères que sont l'absence de partenariat de coopération décentralisée, le nombre d'habitants (en 2002) et la situation géographique (Voir carte ci-dessous), la commune de Nikki a été appariée à la commune de Kandi.

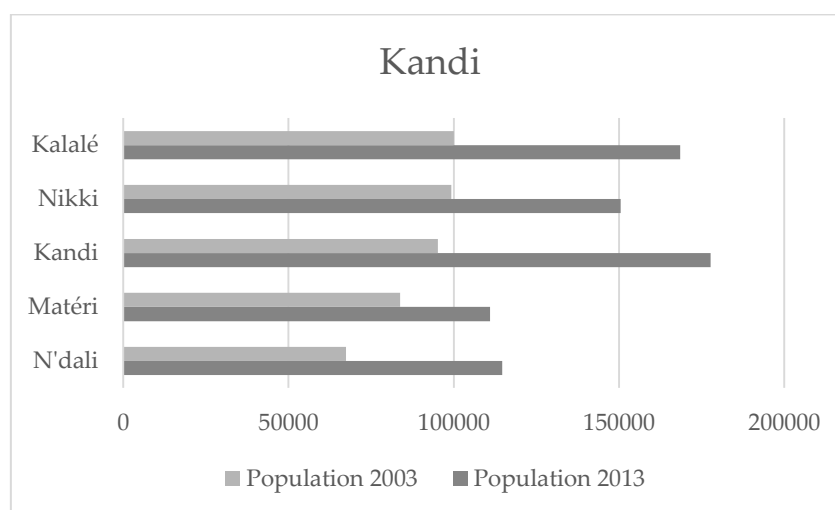




Fond de carte : République du Bénin

Carte 7: Situation géographique des communes de Kandi et Nikki

Le graphique ci-dessous présente le filtrage des communes des départements de l'Alibori, et de ses départements voisins, le Borgou et l'Atakora autour de la commune de Kandi :



Source : (INSAE - Bénin, 2003), (INSAE - Bénin, 2013)

Graphique 46: Filtrage des communes des départements entourant la commune de Kandi à partir du critère du nombre d'habitants

Les caractéristiques générales des communes de Kandi et Nikki sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 20: Caractéristiques générales des communes de Kandi et Nikki

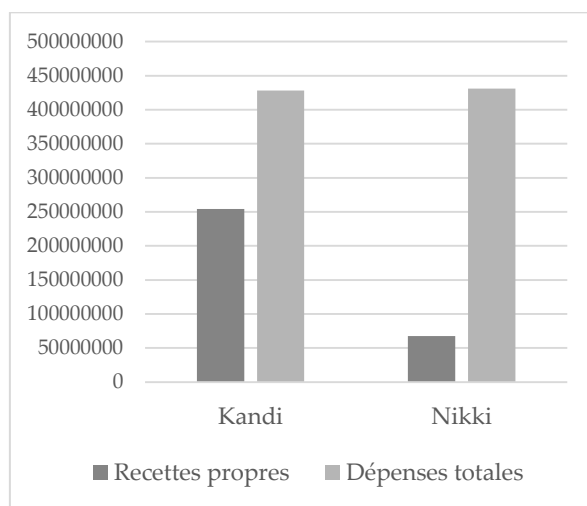
	Kandi	Nikki
<b>Département</b>	Alibori	Borgou
<b>Superficie (km²)</b>	3421	3172
<b>Population (2003)</b>	95206	99251
<b>Population (2013)</b>	177683	150466
<b>Taux de croissance 2002-2013 (%)</b>	87	52
<b>Densité (hab. /km2)</b>	28	31
<b>Nombre de ménages (2003)</b>	11673	11294
<b>% Femmes (2003)</b>	50	49,99
<b>Topographie</b>	Savane arborée arbustive	Savane arborée arbustive
<b>Pluviométrie (mm/an)</b>	800 -1300	1100 - 1300
<b>Climat</b>	Soudano-guinéen	Soudano-guinéen
<b>Activités économiques</b>	Agriculture, élevage, commerce, transport	Agriculture, élevage, pêche, industrie (coton)
<b>Principales cultures</b>	Ignames, manioc, maïs, mil, sorgho, riz, coton	Ignames, manioc, maïs, mil, sorgho, riz,
<b>Arrondissements</b>	12	
<b>Villages, quartiers, hameaux</b>	9 quartiers 39 villages	quartiers 54 villages

Source : (Commune de Kandi, 2002) ; (HOUNGNIHIN, et al., 2006), (Commune de Nikki , 2005) ; (INSAE - Bénin, 2003), (INSAE - Bénin, 2013)

Ces données indiquent d'autres caractéristiques proches, outre les critères de sélection. Ce sont entre autres les superficies, la densité et la proportion de femmes qui ont des valeurs proches ou presque égales. Il existe cependant une différence importante entre les taux d'accroissements de la population entre 2002 et 2013. La population de Kandi s'est accrue de 87% entre 2002 et 2013, ce qui a eu pour effet de creuser l'écart avec le nombre d'habitants de Nikki qui s'est accru seulement de 31%. La commune de Nikki est située à environ 115 km de Parakou (chef-lieu du département du Borgou), à 22 km de Tchicandou, (Nigeria), à 315 km de Gaya (Niger) et 205 km de Kassoala (Togo). Cette position stratégique constitue un atout qui n'est pas valorisé. La commune pourrait être une plaque tournante des échanges entre ces quatre pays.

### Finances locales

Nous avons comparé les finances des deux communes pour l'année 2007, cinq ans après la mise en place des premiers conseillers municipaux. Les niveaux des ressources propres et des dépenses totales des communes de Kandi et Nikki en 2007 sont présentés sur les graphiques ci-dessous.

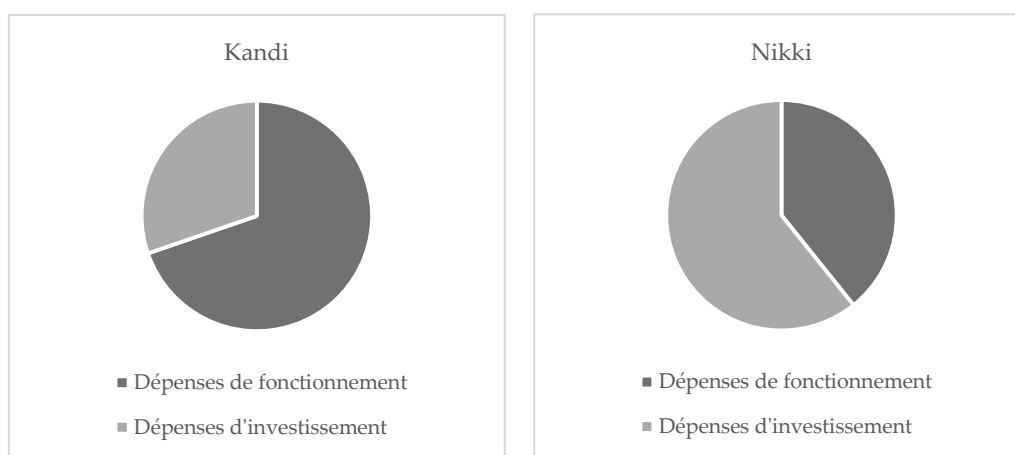


Source : TBSE 2007 des départements de l'Alibori et du Borgou.

Graphique 47: Budget des communes de Kandi et Nikki en FCFA (2007)

On note peu d'écarts entre le niveau des dépenses des communes de Kandi et Nikki, mais une grande différence entre le montant des ressources propres. Pour financer ces dépenses de fonctionnement et d'investissement, la commune de Nikki doit alors avoir recours à d'autres sources de financement, comme des subventions de l'Etat et les contributions des PTF.

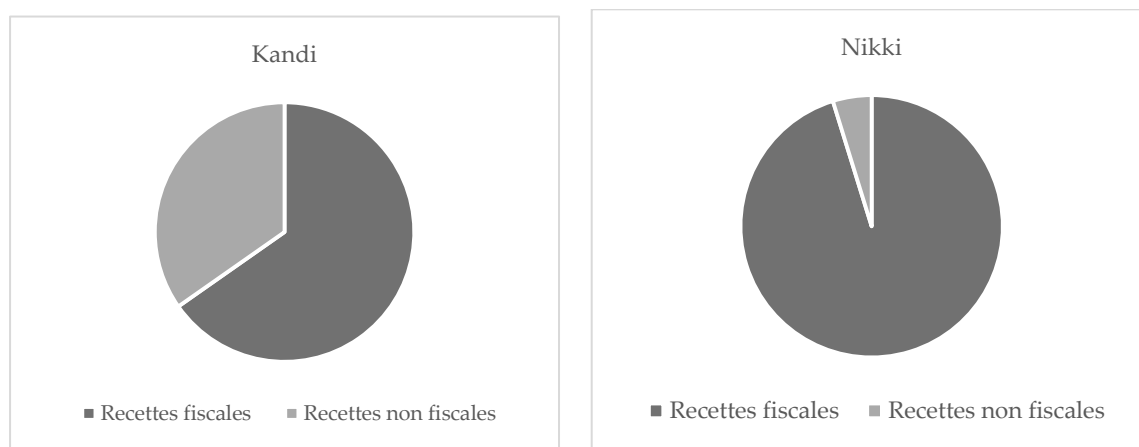
La répartition des dépenses totales entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement sont décrits par les deux graphiques ci-dessous :



Sources : TBS 2007 des départements de l'Alibori et du Borgou (INSAE - Bénin, 2007)

Graphique 48: Répartition des dépenses communales à Kandi et Nikki (2007)

Une proportion représentant plus de la moitié des dépenses totales a été consacrée aux dépenses de fonctionnement à Kandi. La situation est différente dans la commune de Nikki où moins de la moitié des dépenses totales de la commune. Des différences dans la répartition sont également notées entre les deux communes.



Source : TBS 2007 des départements de l'Alibori et du Borgou (INSAE - Bénin, 2007)

Graphique 49: Répartition des recettes propres des communes de Kandi et Nikki (2007)

Avec un taux de réalisation de 92,62% (INSAE - Bénin, 2007), les recettes fiscales représentent 65% des ressources propres de la commune de Kandi. La faible contribution des recettes fiscales aux ressources propres de la commune de Nikki s'explique par un faible taux de réalisation des prévisions fiscales qui est estimé à 43,43%.

### Les structures d'appui

Les communes de Kandi et Nikki accueillent plusieurs projets et programmes financés par le PNUD, FENU, USAID, la Coopération Suisse, le Fonds Belge de Suivi, World Education, la SNV, la DANIDA, l'Union Européenne, la Coopération Française, etc.

La commune de Kandi bénéficie également de l'appui de la région Picardie dans le cadre de son partenariat de coopération décentralisée avec le département de l'Alibori à travers l'APIDA (Association pour la promotion de l'Intercommunalité dans le département de l'Alibori).

Et la commune de Nikki bénéficie de l'appui de la région Champagne Ardenne dans le cadre de son partenariat de coopération décentralisée avec le département du Borgou. Ces deux coopérations décentralisées interviennent sur les thématiques du développement rural et agricole, du tourisme et patrimoine et de l'appui institutionnel (ANCB, Ambassade de la France au Bénin, Citées Unies France, 2014).

### 2.3.2.3 Les communes de Kouandé et de Matéri

Les principales sources de données pour la présentation de ces deux communes sont tirées de leurs monographies (KORA, et al., 2006), (TCHEGNON, et al., 2006) et de leur PDC (Mairie de Matéri, 2005), (Mairie de Kouandé, 2002).

La commune de Kouandé est l'une des neuf (9) communes du département de l'Atacora, dans le nord du Bénin. Elle s'étend sur une superficie de 4 500 km<sup>2</sup> et composée de six (6) arrondissements et de cinquante et un (51) villages. La monographie de la commune réalisée en 2006 (KORA, et al., 2006) nous présente un territoire caractérisé par un climat soudano-guinéen avec une pluviométrie oscillant entre 900 et 1100 mm par an et une température moyenne de 27°C. Elle fait partie de l'Atacora, le massif montagneux le plus important du Bénin qui s'étend d'Est en Ouest sur 40 à 46 km de large et culmine à 658 m à Alédjo. Le territoire est traversé par de nombreux cours d'eau et la partie nord fait partie du Parc National de la Pendjari.

La population est estimée en 2003 à 80 261 habitants et a connu une croissance démographique de 39,56% en 2013 amenant le nombre d'habitants à 112 014 (dont 50,5% de femmes). La population rurale représentait en 2000, 90% de la population. On retrouve l'habitat urbain dans le centre de l'arrondissement de Kouandé et dans les chefs-lieux des différents arrondissements. Le territoire est découpé en cinquante et un (51) villages regroupés en six (6) arrondissements.

L'arrondissement de Kouandé, avec ses 12 quartiers, accueille également la part la plus importante de la population, suivie des arrondissements de Guilmaro (11 villages) et de Oroukayo (10 villages)

Le groupe ethnique majoritaire sont les Bariba qui regroupent 43,6% de la population, suivi des Bètamari (24%) et des peuls (17,9%) et d'autres groupes minoritaires. La religion la plus pratiquée dans la commune est l'Islam, suivie de l'animisme et du catholicisme.

La commune est administrée par un conseil communal composé de onze (11) membres dont le maire. D'autres autorités locales existent sur le territoire, ce sont les chefs de villages et le chef Baganan qui représentent le pouvoir traditionnel. Ils ont un rôle consultatif et interviennent dans le règlement des litiges, des conflits et dans le maintien de l'ordre sur le territoire. Ils participent également à l'organisation des manifestations culturelles. Le pouvoir traditionnel n'est cependant pas très structuré à Kouandé.

Les principales activités économiques sont par ordre d'importance l'agriculture et l'élevage, (qui occupent 49,56% des habitants de Kouandé) l'artisanat et le commerce. L'agriculture bénéficie d'une pluviométrie de 900 à 1100 mm par an. Malgré une superficie de terres cultivables insuffisantes et les sols sont pauvres (ferralitiques et ferrugino-tropicaux), ceux-ci sont favorables à la culture des céréales et des tubercules, les principales cultures vivrières, et surtout du coton qui est la principale culture de rente de la commune. Les espèces de l'élevage à Kouandé sont les bovins, les ovins, les caprins, les volailles et les porcins. L'élevage des bovins est pratiqué traditionnellement par les peulh, tandis que celui de la volaille, des caprins et des porcins est essentiellement pratiqué par les femmes. Comme le décrit le PDC de la commune (Mairie de Kouandé, 2002), cette activité bénéficie d'un cadre naturel

favorable pour son développement mais il est ralenti par les maladies fréquentes dont sont victime le bétail, et la réduction des pâturages causée par l'extension de la culture du coton.

Le commerce est également une activité génératrice de revenus très présente sur le territoire avec ses quinze marchés locaux, son marché sous régional à Chabi-Kouma (fréquenté par les togolais et les nigériens) qui dispose également d'un grand marché à bétail, plus d'une trentaine de boutiques et magasins et un grand marché annuel de coton. Ils constituent pour la commune une source importante de financement.

Afin de promouvoir le développement du territoire, des filières porteuses ont été identifiées dans chaque département et dans chaque commune. Pour la commune de Kouandé ont été identifiés le maïs, le coton, le manioc, l'anacarde et le tourisme. Le maïs présente le double avantage d'être un aliment de base des habitants du territoire, et d'être une source de revenus importante. La filière coton présente également l'avantage d'être bien structuré, de générer des revenus substantiels et de disposer d'un vaste marché en étant l'un des premiers produits d'exportation au Bénin, et le département de l'Atacora faisant également partie des six départements où le coton est essentiellement produit. Malgré ces nombreuses potentialités, notamment dans le domaine de l'agriculture, la commune de Kouandé est l'une des communes les plus pauvres du Bénin.

### **Les acteurs de développement du territoire**

On peut retrouver différentes organisations de la société civile qui interviennent dans le développement du territoire, au niveau des villages (notamment les groupements villageois), des arrondissements et de la commune. On dénombre également une cinquantaine de groupements de femmes sur l'ensemble du territoire. La commune bénéficie également de l'appui de structures d'accompagnement pour son développement. Ce sont :

- PELCA (Environnement et assainissement)
- MORITZ (Information, éducation et communication,)
- ORPID (Approvisionnement en eau)
- ELIP (Lutte contre l'infanticide)
- LUSCOF (Education)
- OSAP/Bénin (Infrastructures)
- PDDC (Appui à la décentralisation)
- PAMRAD (Production agricole)
- PDRT (Production agricole et éducation des adultes)
- PADEAR (Approvisionnement en eau)
- SNV (Approvisionnement en eau et assainissement)
- PACOMA (Infrastructures socio- communautaires)
- PRODECOM (Appui à la décentralisation)
- PPLS (Lutte contre le Sida)

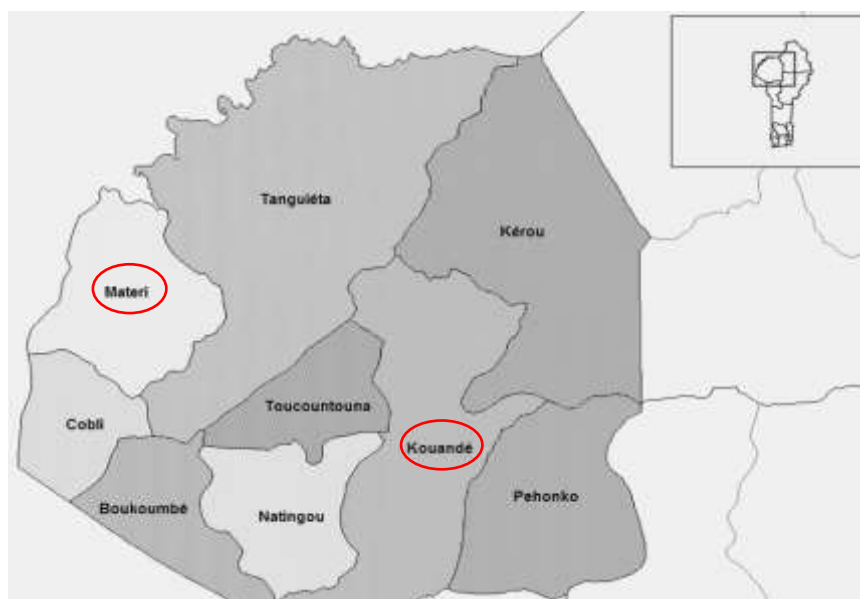
*Source : Monographie de la commune de Kouandé (Mairie de Kouandé, 2002)*

La commune de Kouandé a également établi un partenariat avec la commune de Francheville en France.

➤ **La commune de comparaison : Matéri**

La sélection d'une commune n'ayant pas de relation de coopération décentralisée et qui puisse être appariée à Kouandé grâce à ces caractéristiques nous a conduit au choix de Matéri, dans le département de l'Atacora. Le premier critère de sélection étant le nombre d'habitants, un filtrage des communes à partir du nombre d'habitants en 2003 a été fait, le graphique ci-dessous le décrit :

Comme nous le montre le graphique ci-dessus, la population de la commune de Matéri est la plus proche de celle de Kouandé. En 2003, la population de Matéri était supérieure à celle de Kouandé de 3460 points. En 2013, c'est l'inverse, la population de Kouandé est supérieure à celle de Matéri de 10111. La carte ci-dessous nous donne un aperçu de la situation géographique de ces deux communes dans le département de l'Atacora :



Source : TBS de l'Atacora - Donga

Graphique 50: carte des communes du département de l'Atacora

Les caractéristiques générales des communes de Kouandé et de Matéri sont inventoriées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 21: Caractéristiques générales des communes de Kouandé et de Matéri.

	Kouandé	Matéri
Département	Atacora	Atacora
Superficie (km²)	4500	4800
Population (2003)	80261	83721
Densité (hab./km²)	34	64km2
Taux de croissance (2002 – 2013) (%)	39,56	32,59
Ménages	9 549	11 806
Femmes	40 129	43 466
Topographie	Savane arborée et arbustive	Savane arborée et arbustive
Pluviométrie (mm/an)	900-1100	1000
Climat	Soudano-guinéen	Soudano-guinéen
Activités économiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agriculture : Coton, arachide, igname, maïs, manioc et sorgho</li> <li>▪ Elevage : bovins, ovins, caprins, volailles, porcins</li> <li>▪ Commerce : 15 marchés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Agriculture : coton, maïs, sorgho, mil, riz, igname</li> <li>▪ Elevage : bovins, ovins, caprins, volailles, porcins</li> <li>▪ Commerce : 7 marchés</li> </ul>
Arrondissements	6	6
Villages, quartiers, hameaux	51	55
<b>ATACORA</b>		
Taux brut de natalité (‰)	49,5	
TGFG (‰)	198,1	
Taux de mortalité néonatale (‰) (2001)	43	
Indice synthétique de fécondité (par femme)	6,9	

Sources : (INSAE - Bénin, 2003) (INSAE - Bénin, 2013) (INSAE, 2008)

Ces différentes données permettent de confirmer le choix de la commune de Matéri qui présente de nombreuses similitudes avec la commune de Kouandé, notamment la topographie, le climat, les activités économiques. Il existe également peu d'écart entre leurs superficies et le découpage de leur territoire. Des écarts un peu plus importants sont cependant notés entre le nombre de ménages, et le volume de la population féminine. Entre 2003 et 2013, Kouandé a connu un taux de croissance démographique supérieur à celui de Matéri, entraînant un nombre d'habitants supérieur à celui de Matéri.

Les indicateurs socio-démographiques indiquent que malgré un taux de croissance démographique inférieur à celui de Kouandé, Matéri a également connu une croissance exponentielle de sa population, avec le risque d'une surpopulation à l'horizon 2025. Cette population est essentiellement jeune, 63% de la population ayant moins de 20 ans. Cinq principales langues sont parlées sur le territoire. Ce sont les *Laswalbe*, *Laputibe*, *Lanutibe*, *Pianguebe* et *Tantabe*. On retrouve également sur le territoire d'autres



groupes minoritaires qui interviennent dans l'organisation sociale de la commune, ce sont les peulhs, les moba, les kountimba, les mossi.

La commune est subdivisée en six arrondissements et 55 villages. Elle est limitée au nord par le Burkina Faso, à l'ouest par le Togo, au sud par la commune de Cobly, au sud-est par la commune de Tanguiéta et à l'est par le parc national de la Pendjari.

Dans le registre des activités économiques, l'agriculture occupe plus de 90% de la population active, et on retrouve près de 10 500 exploitations sur l'ensemble du territoire. Elle constitue la principale source de revenus des habitants du territoire, en particulier la production céréalière qui est la vocation agricole de la commune et est la base alimentaire. La culture et la commercialisation du coton s'est peu à peu imposée comme la principale source de revenus, supplantant la culture vivrière, avec une hausse des superficies cultivées (de 319 à 5377 ha entre 1995 et 2001) et de la production (de 351 à 5915 tonnes entre 1995 et 2001). Elle représentait alors 40% des revenus des ménages, contre 36% pour les cultures vivrières. Le territoire a alors subi la chute que connaît la production du coton depuis 2002, dû aux aléas climatiques et à la mauvaise gestion de la filière. La production a ainsi chuté à 5088 tonnes en 2004.

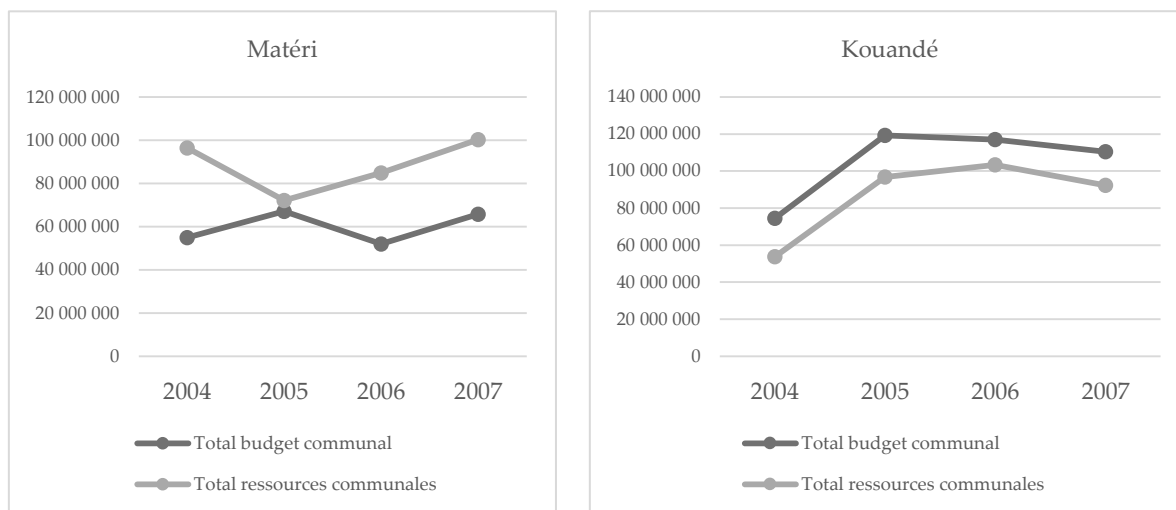
En plus de l'élevage qui est la seconde activité du territoire, la commune de Matéri est également un lieu touristique grâce à la Réserve de Biosphère de la Pendjari, située à cheval entre les Communes de Tanguiéta et de Matéri. Elle est reconnue par l'UNESCO et gérée par le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF) et les populations riveraines à travers les Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune (AVIGREF) ayant leur siège social à Tanguiéta. L'AVIGREF reçoit une partie des revenus générés par le tourisme qui sont utilisés pour des investissements communautaires dans les villages riverains. C'est un lieu bénéficiant d'une haute fréquentation (plus de 5000 visiteurs par an) en décembre et mai par des touristes étrangers et nationaux. La commune n'exploite cependant pas encore suffisamment la potentialité que représente ce lieu touristique, et de son atout pour l'économie locale.

L'accessibilité du territoire est encore difficile dû au mauvais état des prises rurales reliant les villages aux chefs-lieux d'arrondissement. Cette situation est aggravée pendant la saison des pluies, période pendant laquelle la majorité des pistes est impraticable.

### **Les finances locales**

Au niveau des ressources de la commune, on peut constater une hausse du recouvrement des taxes et impôts qui est passé de 2 089 290 FCFA à 14 519 680 FCFA. Les autres ressources sont les subventions de l'Etat, la contribution des projets, les ONG et partenaires au développement.

Une comparaison des finances locales des communes de Kouandé et de Matéri nous permet de faire le constat de l'absence de subventions des PTF à la commune de Matéri en 2004 et 2005. Les recettes fiscales de Matéri ont enregistrées une baisse à partir de 2004, année au cours de laquelle leur montant est supérieur à celles de Kouandé et où on enregistre le niveau le plus élevé sur la période 2004-2007. Malgré des niveaux de ressources inférieures, un autre constat qui marque une différence importante entre la commune de Matéri et celle de Kouandé, est le solde créditeur de ces finances locales, malgré un niveau de ressources inférieures. Cette situation est bien illustrée par les deux graphiques ci-dessous :



Sources : (INSAE, 2008)

Graphique 51: Evolution des finances locales de Matéri de Kouandé (2004-2007)

Les finances locales de Matéri ne connaissent pas une évolution linéaire, des périodes de hausse sont suivies de périodes de baisse, notamment pour le budget. On peut toutefois noter que les ressources locales ont entamé une progression constante à partir de 2005, suivies à partir de 2006 par le budget. L'allure des courbes du budget et des ressources sont différentes pour la commune de Kouandé qui tend à la baisse, à partir de 2005 pour le budget, et à partir de 2006 pour les ressources. Les deux communes ne disposent donc pas des mêmes niveaux de ressources et expriment des besoins financiers (budget de fonctionnement et budget d'investissement) qui sont également divergents.

Les acteurs de développement intervenant sur le territoire de Matéri sont énumérés ci-dessous :

- HEPS / MCDI: Medical Care Development International (Santé)
- JURA Afrique
- IFESH: International Foundation For Education And Self-Help (Encadrement des enseignants)
- CRS / Bénin : Catholic Relief Service / Bénin (Sensibilisation pour la scolarisation des filles)
- Appui à 11 écoles (création de cantines scolaires, construction de latrines et de forages, réfection des salles de classe)

- HEPS/MCDI (Santé en milieu scolaire)
- ISA : Lutte Intégrée pour la Sécurité Alimentaire (Sécurité alimentaire)
- Association Matéri-Pays de la Loire
- IFF (Initiative Femme pour Femme)

D'autres ONG et associations, dans le cadre de projets et programmes, interviennent également sur le territoire dans le domaine agricole ou d'autres activités économiques.

#### 2.3.2.4 Les communes de Kérou et Sinendé

Kérou est une commune du département de l'Atacora, dans le Nord-Ouest du Bénin. Elle est limitée au nord par la République du Burkina Faso, et entourée par les communes de Banikoara, de Gogounou (département de l'Alibori), de Sinendé (département du Borgou) de Péhunco, de Kouandé et de Tanguiéta. Elle est située entre les vallées de l'Alibori à l'Est, la chaîne de l'Atacora à l'Ouest et le fleuve Pendjari au Nord-Ouest. Elle a un climat de type soudano-guinéen comme l'ensemble du département, caractérisé par une saison sèche et une saison des pluies, avec une pluviométrie moyenne de 1000 mm par an.

Le relief est majoritairement une pénéplaine, avec un bras de la chaîne de l'Atacora à l'ouest et une végétation de type savane arborée arbustive. Elle dispose de deux forêts classées, la Pendjari et l'Alibori supérieur qui occupent un domaine de 10.000 ha. Le territoire est irrigué par des affluents de l'Alibori, deux grandes rivières et différents autres cours d'eau qui débordent en saison des pluies et rendent l'accessibilité du territoire difficile en saison des pluies. Elle s'étend sur une superficie de 3.745 km<sup>2</sup>, et une densité de 26 habitants/km<sup>2</sup>.

Les Bariba constituent le groupe socioculturel majoritaire de la commune (51,9%) et sont pour la plupart des agriculteurs. Ensuite, viennent les Peuls, (21,40 %) principalement éleveurs. Le pouvoir communal côtoie un pouvoir traditionnel à travers les chefs de village.

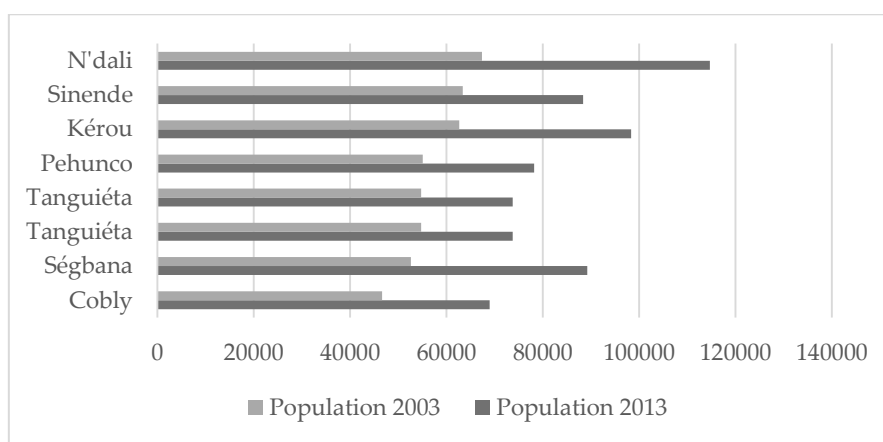
Le territoire communal est subdivisé en 4 arrondissements et 28 villages. Entre 2002 et 2013, sa population a connu une croissance de 56,97% faisant passer le nombre d'habitants de 62 632 à 98 315. Le nombre moyen de ménages est 4 120 (en 2002) dont 3914 sont des ménages ruraux (INSAE, République du Bénin, 2003).

Les principales activités économiques des habitants de la commune sont par ordre d'importance, l'agriculture, l'élevage et le commerce. L'agriculture bénéficie de sols particulièrement favorables à la culture des céréales, des tubercules, et des cultures de rente tels que le coton, et occupe 67,68% de la population active. Elle subit cependant des contraintes liées à l'appauvrissement des sols et à une mauvaise organisation de la filière du coton engendrant des retards de paiement de la production. L'élevage jouit également d'un cadre favorable. Les principales espèces élevées sont les bovins (23,74 % du cheptel départemental), les ovins (11,24 % du cheptel départemental), les caprins (9,18 % du cheptel

départemental) et la volaille (7,23 % du cheptel départemental). Cette activité est essentiellement menée par les Peuls et subit, comme dans la majorité des territoires précédemment présentés, la réduction des pâturages due à l'extension des terres cultivables. Cette rareté croissante des pâturages est l'une des causes des conflits entre les éleveurs et les agriculteurs. Le bétail, ne jouissant pas d'un bon suivi à cause d'une pénurie de vétérinaires, est régulièrement victime de nombreuses maladies et épizooties.

### ➤ La commune de comparaison : Sinendé

Sinendé a été retenu comme commune de comparaison à partir des premiers critères que sont l'absence de relations de coopération décentralisée et le nombre d'habitants. Le graphique ci-dessous décrit le filtrage des communes ayant abouti à cette sélection :



Sources : (INSAE - Bénin, 2003), (INSAE - Bénin, 2013)

Graphique 52 : Filtrage des communes autour de Kérou à partir du critère du nombre d'habitants



Fond de carte : République du Bénin

Carte 8: Situation géographique des communes de Kérou et Sinendé

La sélection définitive a été faite après l'application du critère de la situation géographique qui nous assurait des similitudes dans l'aspect physique et naturel du territoire (Cf. carte 8 ci-dessus). Sinendé est également situé dans le Nord du Bénin, dans le département du Borgou. Elle est limitée au nord par la commune de Gogounou, au sud par celle de N'Dali, à l'est par Bembèrèkè et à l'ouest par les communes de Ouassa-Péhunco et Djougou.

Les caractéristiques générales des deux communes sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 22: Caractéristiques générales des communes de Kérou et Sinendé

	Kérou	Sinendé
<b>Département</b>	Atacora	Borgou
<b>Superficie (km²)</b>	3745	2289
<b>Population (2002)</b>	62 632	63 373
<b>Population 2013</b>	98 315	88 383
<b>Densité (2013)</b>	26	39
<b>Population urbaine</b>		
<b>Taux de croissance (%)</b>	56,97%	39,46%
<b>Nombre de ménages</b>	7 163	6 626
<b>Hommes (2013)</b>	48 881	44 017
<b>Femmes (2013)</b>	49 434	44 366
<b>Topographie</b>	Savane arborée arbustive	Savane arborée arbustive
<b>Pluviométrie (mm/an)</b>	1000-1200	1000-1600
<b>Climat</b>	Soudano-guinéen	Soudano-guinéen
<b>Principales activités économiques</b>	Agriculture, élevage	Agriculture, élevage
<b>Principales cultures</b>	Céréales, racines, tubercules, coton et arachide	Racines, tubercules, coton et arachide
<b>Arrondissements</b>	4	4
<b>Villages, quartiers, hameaux</b>	28	35
<b>Départements</b>	Atacora	Borgou
<b>Indicateurs</b>		
<b>Taux brut de natalité (‰)</b>	46,29	46,1
<b>TGFG (‰)</b>	198,1	196,9
<b>Indice synthétique de fécondité (par femme)</b>	6,9	7,0
<b>Taux de mortalité néonatale (‰) (2006)</b>	38	39
	Atacora	Borgou
<b>Taux brut de natalité (‰)</b>	46,29	46,1
<b>TGFG (‰)</b>	198,1	196,9
<b>Indice synthétique de fécondité (par femme)</b>	6,9	7,0
<b>Taux de mortalité néonatale (‰) (2006)</b>	38	39

Sources : (INSAE, 2008) (INSAE - Bénin, 2007) (INSAE Bénin, 2004) (INSAE-Bénin, 2004)

Les deux communes ont en commun un même climat, végétation, et une pluviométrie moyenne par an identique. Elles ont également en commun les principales activités de la commune.

La comparaison des données démographiques en 2002 indique que le nombre d'habitants de Sinendé est supérieur à celui de Kérou d'environ 700 habitants. En 2013 cet écart s'est agrandi d'environ 10 000 habitants au profit de Kérou dont le nombre d'habitants devient supérieur à celui de Sinendé. Un écart qui s'explique par un taux de croissance démographique plus élevé.

Les Batonou qui représentent 59,9% de la population, constituent le groupe ethnique majoritaire, suivi par les peuhls (35,3%) et d'autres groupes minoritaires : les Otamari, les Yoruba, les Dendi, les Fon, les Adja, les Yom et les Lokpa.

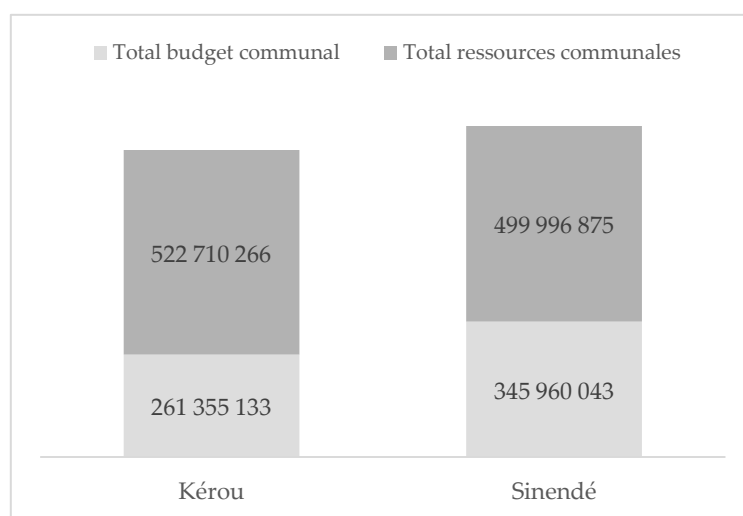
Dans le domaine économique, l'agriculture bénéficie d'environ 60% des terres cultivées. L'agriculture est prédominée par la culture des tubercules, des racines et du coton pour les cultures de rente. Comme à Kérou, elle est encore rudimentaire et la pratique d'une culture extensive épuise la terre. L'élevage, majoritairement pratiqué par les peuhls doit également faire face aux mêmes contraintes en subissant la réduction des pâturages et des épizooties récurrentes du bétail.

### Les finances locales

La commune de Kérou a un solde budgétaire positif sur la période 2004-2007, avec cependant une tendance à la baisse. Ses finances locales sont caractérisées par une faiblesse de ces recettes fiscales avec pourtant un taux de réalisation parmi les plus élevés, entre 70 et 118% (INSAE, 2008).

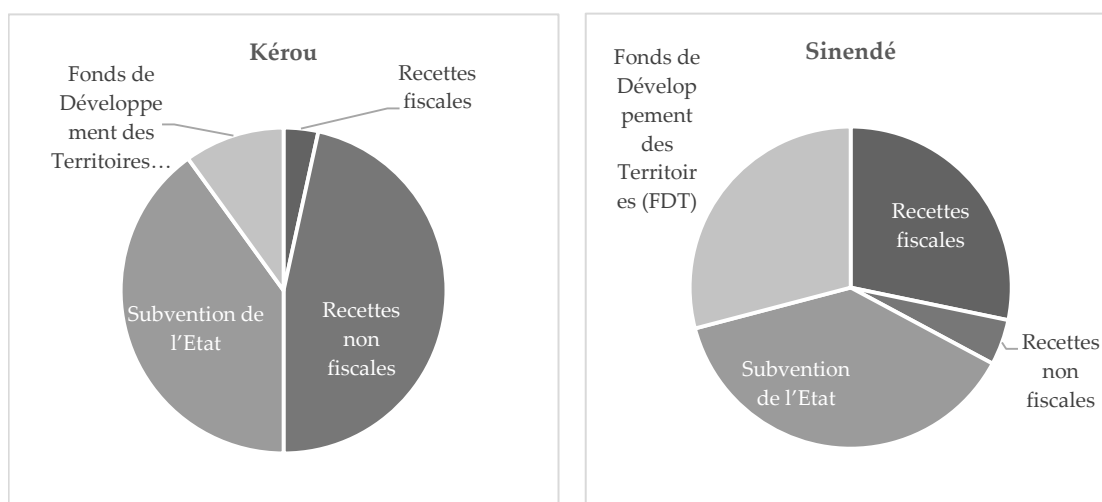
A partir de 2006, le budget de la commune de Kérou s'accroît, tandis que les ressources décroissent.

La comparaison entre les finances locales de Kérou et celles de Sinendé pour l'année 2007 nous montre qu'au cours de cette année, le budget de Sinendé était supérieur à celui de Kérou, mais il dispose de ressources moins importantes. Les deux communes ont en commun un solde budgétaire positif.



Sources : (INSAE, 2008),

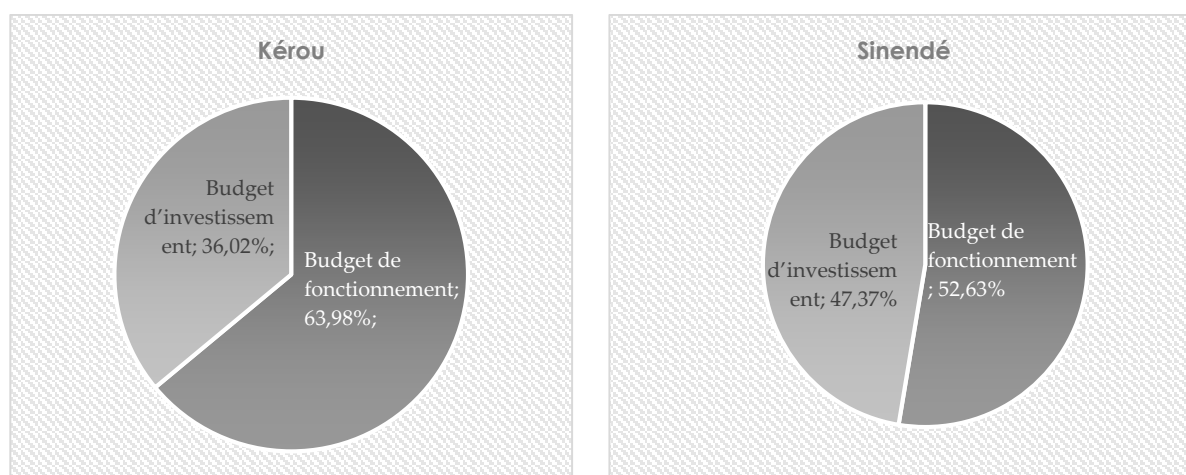
Graphique 53: Budget des communes de Kérou et Sinendé en 2007 (FCFA)



Source : (INSAE - Bénin, 2007) ; (INSAE, 2008)

**Graphique 54: Répartition des ressources communales dans les communes de Kérou et de Sinendé (2007)**

Comme l'indique le graphique ci-dessus (graphique 54), Les ressources propres constituent environ la moitié de l'ensemble des ressources locales de la commune de Kérou. En particulier les recettes non fiscales qui constituent l'essentiel des ressources propres. Les subventions de l'Etat sont également plus importantes et constituent environ les trois quart des ressources extérieures. La répartition est différente dans la commune de Sinendé où le FDT qui est abondé par les PTF est à part égale dans les ressources extérieures. Les ressources propres ne constituent que les trois quart environ de l'ensemble des ressources locales, mais la part des recettes fiscales est plus importante, comparativement à celle de Kérou. Les communes de Kérou et de Sinendé présentent ainsi pour l'année 2007, une structure des ressources locales différentes.



Sources données : (INSAE - Bénin, 2007) ; (INSAE, 2008)

**Graphique 55: Répartition des budgets des communes de Kérou et Sinendé**

La structure du budget des deux communes présente également des différences. La part du budget de fonctionnement dans le budget total est plus importante dans le budget communal de Kérou que dans celui de Sinendé qui présente presque un équilibre entre les deux composantes de son budget.

Les communes de Sinendé et de Kérou peuvent bénéficier de l'appui de différents partenaires techniques et financiers qui interviennent sur le territoire et accompagnent la collectivité territoriale dans l'exercice de ces compétences.

Quelques structures intervenant à Kérou dans le domaine,

De l'éducation :

- PIP/2005
- CRS
- ACEF
- BID
- Coopération Suisse
- Ville de Wanze (Belgique)
- AFVP
- De la santé
- PIP/MSP
- Ville de Gleizé
- SOLIDDEV (mutuelle de Santé)

De l'agriculture, l'élevage et la pêche

- MAEP
- PRoCGRN PADPPA

De l'eau et de l'assainissement

- MEHU (construction de caniveaux)
- PELCA-Bénin
- DHAB

La commune de Sinendé bénéficie également de l'appui d'associations et ONG qui interviennent dans des domaines similaires, Ce sont par exemple :

- SOS/ASEPS (santé)
- PHR+/USAID (Santé sociocommunautaire)
- UDUCOM (Education)
- ADECOI (Développement local)
- PRODECOM (Développement local)
- PHPA (Hydraulique)



## Chapitre 3 : Présentation des projets de coopération décentralisée : améliorer l'accès aux services sociaux de base sur le territoire partenaire

L'essentiel des données présentées dans ce chapitre sont le résultat de l'enquête de terrain réalisé en France, au Burkina Faso et au Bénin. Ces données ont été recueillies auprès des différentes collectivités partenaires, notamment auprès des acteurs impliqués dans la gestion de la relation et dans la mise en œuvre des actions. Cette étape a été précédée d'une recherche documentaire à travers la collecte des données dans les Répertoires des partenariats de coopération décentralisée de la France édités par Cités Unies France pour le Burkina Faso (Citées Unies France, 2008) et le Bénin (Citées Unies France, 2008) et (Citées Unies France; ANCB, 2014). Ces premières données ont été croisées avec les répertoires nationaux édités par les services de l'Etat au Burkina Faso (MATDS) et au Bénin (ANCB, Ambassade de la France au Bénin, Citées Unies France, 2014). Ces données ont également été recoupées avec les informations contenues dans l'Atlas de la Coopération décentralisée française (CNCD, 2010). Cette dernière source fournit uniquement des informations sur les partenaires des collectivités françaises, mais propose en outre des informations sur les actions, leur mise en œuvre et leur financement. Cette étape nous a permis de faire une première sélection des coopérations décentralisées qui devaient nous permettre de constituer notre groupe cible. La seconde étape a été d'entreprendre différentes démarches auprès des collectivités territoriales françaises sélectionnées afin d'obtenir des informations et d'accéder à des données sur leurs partenariats au Bénin et au Burkina Faso. Des échanges téléphoniques ont également complété les données mises à notre disposition. Nous avons par la suite organisé une enquête de terrain, dans les communes partenaires au Burkina Faso et au Bénin, ce qui a constitué la troisième étape. Des entretiens ont été réalisés avec les principaux acteurs impliqués dans la coopération décentralisée : les chargés de coopération décentralisée au sein des services communaux, des opérateurs chargés de l'animation et de la gestion de la coopération décentralisée. Des contraintes budgétaires et temporelles ne nous ont pas permis de rencontrer les populations locales au cours de cette enquête ou d'autres acteurs du territoire du territoire. Les entretiens ont été conduits selon un guide qui s'adaptait aux personnes rencontrées.

Les premiers entretiens réalisés avec les communes partenaires en France ont permis de constater certains décalages ou contradictions entre les différentes sources d'informations, notamment celles recueillies dans l'Atlas français de la Coopération décentralisée (Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD), 2010) et dans les différents répertoires édités par CUF ou les institutions des pays partenaires. Ce constat a eu pour effet la modification de la composition du groupe cible, et par voie de conséquence du groupe de comparaison. Les communes du groupe cible ont

également évolués au gré de l'accueil au sein des services communaux et des données disponibles ou mises à notre disposition.

La description des coopérations décentralisées et la présentation des projets seront le lieu de faire un historique des partenariats de coopération décentralisée dans les deux pays de notre étude, une présentation des domaines d'intervention, des actions, des acteurs, du fonctionnement et du financement de la coopération décentralisée.

Les acteurs de la coopération décentralisée seront identifiés à partir du critère selon lequel « *est acteur celui ou ceux qui, ensemble, ont des positions communes face à un problème à défendre* » (LIVIAN, 1995) ; ou encore est acteur « *celui qui modifie l'environnement matériel et surtout social dans lequel il est placé, en transformant la division du travail, les modes de décision, les rapports de domination ou les orientations culturelles* » (TOURAINÉ, 1992). Nous différencierons les acteurs et les bénéficiaires. Ces derniers, n'adoptent pas un positionnement dans le but de résoudre un problème par une action collective ou individuelle, mais jouissent des avantages des actions mises en œuvre. Dans le cas de la coopération décentralisée, les bénéficiaires sont les habitants du territoire, qui sont quelques fois regroupés au sein d'associations d'usagers. Les principaux acteurs de la coopération décentralisée sont les collectivités territoriales, et dans certains cas les associations de jumelages mis en place sur les deux territoires partenaires et les opérateurs chargés de la mise en œuvre des actions. Ces acteurs ont, selon les cas, les attributions de maître d'ouvrage et/ou maître d'œuvre. Le maître d'ouvrage a la responsabilité décisionnelle, c'est le décideur et le porteur du projet. Il est à l'initiative de l'action, mobilise les financements et définit les principales orientations. Il réceptionne l'ouvrage dont il est responsable. Le maître d'œuvre est quant à lui le responsable technique et opérationnel du projet. Il est mandaté par le maître d'ouvrage pour diriger et contrôler la réalisation du projet. Dans le cas des coopérations décentralisées, les attributions des principaux acteurs est déterminante car elle permet de caractériser le partenariat et de confirmer l'appellation de « coopération décentralisée ».

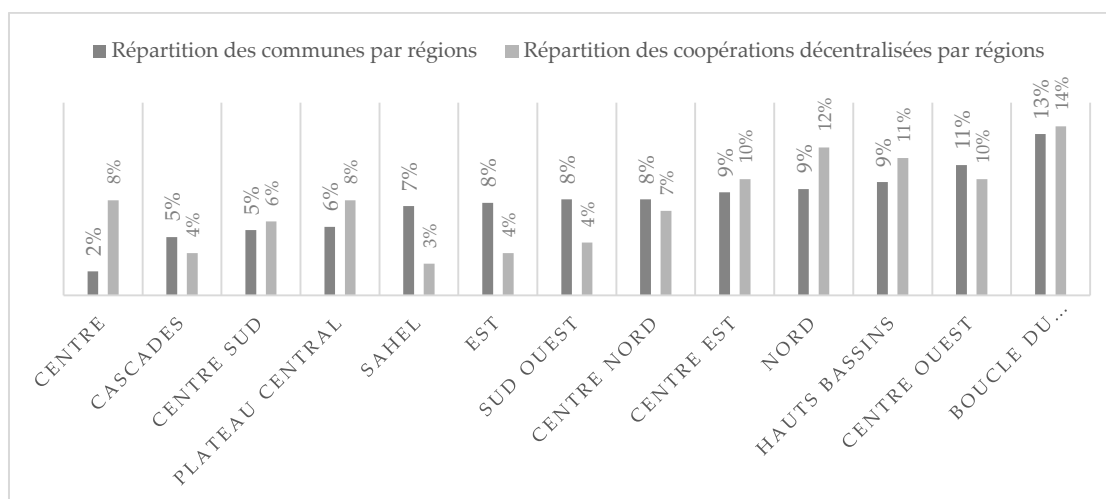
### 3.1 Les coopérations décentralisées franco-burkinabés

Les coopérations décentralisées et les jumelages entre les collectivités françaises et leurs homologues burkinabés sont parmi les plus nombreuses en Afrique et dans le monde. On dénombre en effet 265 partenariats et 178 collectivités territoriales burkinabés engagées dans des relations de coopération décentralisée et de jumelages. Les collectivités partenaires se situent en Afrique, en Europe, en Amérique et en Asie.

Depuis 1967, date du premier jumelage recensé (entre Ouagadougou et Loudun), les partenariats entre collectivités territoriales se sont développés grâce, d'une part aux élans de solidarité stimulés par la

médiatisation des grandes sécheresses de 1973 et de 1984, et d'autre part de la mise en œuvre de la décentralisation. Le processus de décentralisation a démarré en 1991 et s'est concrétisé par l'organisation des premières élections municipales dans les 33 communes urbaines en 1995 et dans les 49 communes rurales en 2000.

Toutes les régions burkinabés disposent aujourd'hui de coopérations décentralisées sur leur territoire. La répartition des coopérations décentralisées et des jumelages par type de collectivités territoriales montre que 23,1% des régions et 85% des communes ont une relation de coopération décentralisée et de jumelages ; une répartition par type de communes montre que 18,9% des communes rurales ont des partenariats avec d'autres collectivités territoriales, contre 57,1% des communes urbaines. Ces dernières ont en moyenne entre deux et trois collectivités partenaires, tandis que les communes rurales ont entre un et deux (Appui à la Décentralisation et à la Participation Citoyenne (ADEPAC), 2009). La répartition géographique sur le territoire burkinabé montre également une très grande inégalité comme nous pouvons le noter sur les graphiques ci-dessous.

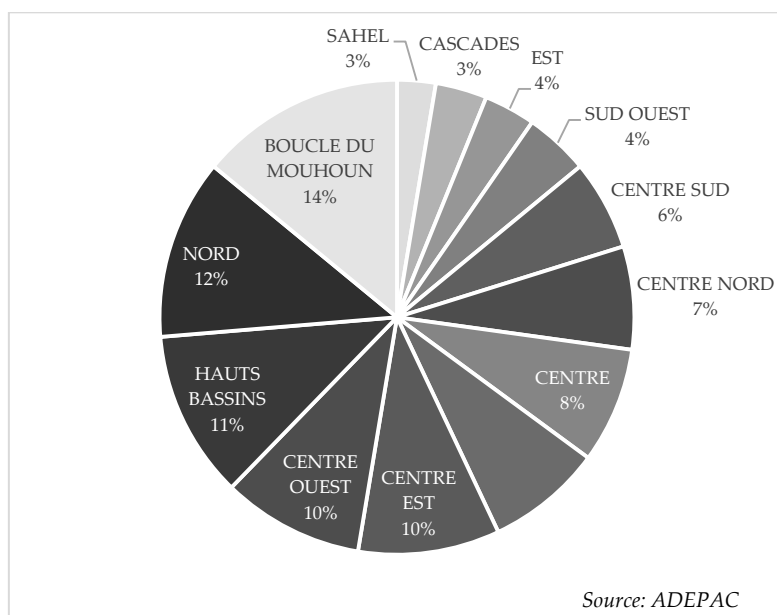


Source : RGPH / ADEPAC

Graphique 56: Répartition des coopérations décentralisées / jumelages dans les différentes régions du Burkina Faso

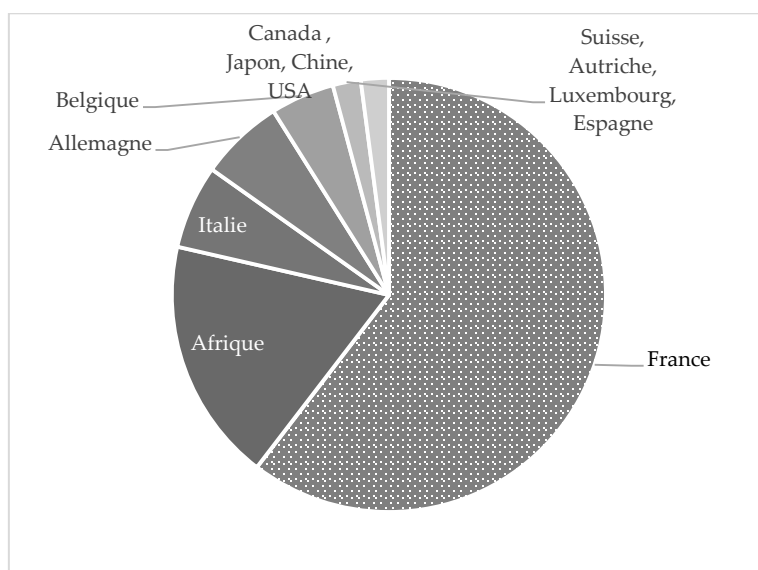
Il pourrait être également noté qu'il n'y a pas toujours de corrélation entre le nombre de communes par régions et le nombre de coopérations décentralisées. La région de la Boucle du Mouhoun pourrait donner la preuve du contraire car elle compte le plus grand nombre de communes (13%) et accueille le plus de coopérations décentralisées sur son territoire (14%). Cependant, la région du Centre avec 2% des communes du Burkina Faso, accueille 8% des coopérations décentralisées répertoriées, contre trois pour la région du Sahel qui accueille pourtant 7% des communes burkinabés.

Les coopérations décentralisées sont également très inégalement réparties sur le territoire national, les régions voisines de la Boucle du Mouhoun, du Nord, des Hauts Bassins et du Centre-Ouest (situées dans la partie Ouest du Burkina Faso), concentrent près de la moitié des coopérations décentralisées.



Graphique 57: Répartition des coopérations décentralisées burkinabés par régions

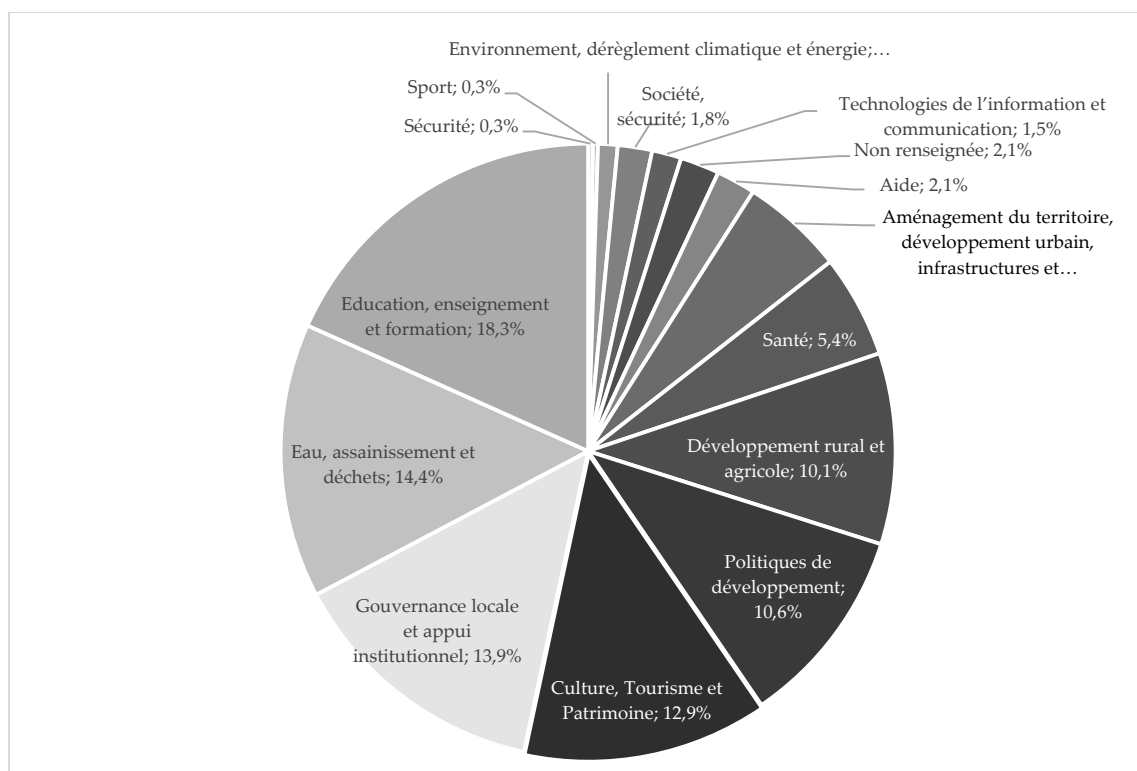
Plusieurs explications pourraient être données au choix de ces territoires, leur accessibilité, leur proximité de la capitale, et des grandes villes (Bobo-Dioulasso, Ouagadougou), leurs réseaux nationaux et internationaux car les premières relations entre les futures communes jumelées ont souvent été rendues possibles par des expatriés burkinabés vivant dans la future ville partenaire. Le fait religieux peut également justifier ce choix, les villes à majorité chrétiennes (en particulier catholiques) étant plus susceptibles de créer des liens avec des communes françaises. Les jumelages et coopérations décentralisées franco-burkinabés restent les plus nombreuses, elles constituent environ 60,41% des coopérations décentralisées et jumelages répertoriées au Burkina Faso (MATDS).



Source de données : ADEPAC

Graphique 58 : Répartition des coopérations décentralisées /Jumelages burkinabés par pays

## Les thématiques d'intervention



Source de données : ADEPAC

Graphique 59: Répartition des projets de coopération décentralisée franco-burkinabés par thématiques d'interventions

Les domaines d'intervention des projets ont évolué au fil des années et du processus de décentralisation. Des premiers jumelages qui avaient une visée humanitaire, les projets ont progressivement évolué vers une optique de développement du territoire et d'appui institutionnel. Le graphique ci-dessous décrit la répartition des projets de coopération décentralisée franco-burkinabés par domaines d'intervention : L'accès aux services sociaux de base de la population à travers l'éducation, l'eau, l'assainissement, la santé et les politiques de développement, constituent environ 50% des projets mis en œuvre. La gouvernance locale et l'appui institutionnel contribuent également à l'accès aux services sociaux de base et au développement du territoire, par le renforcement des capacités de ces nouvelles collectivités auxquelles ont été transférées ces compétences.

## Les acteurs

Si collectivités territoriales (Régions et communes) demeurent les principaux acteurs, d'autres structures et institutions interviennent dans les projets de coopération décentralisée, sur le plan local et sur le plan national. Sur le plan national, les structures d'appui et d'accompagnement du processus de décentralisation accompagnent également les collectivités dans leurs relations de partenariat.

Le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de la Sécurité (MATDS) a mis en place une Direction de la Coopération Décentralisée (DCOD) relevant de la Direction Générale des

Collectivités Territoriales (DGCT) afin d'assurer le suivi institutionnel des actions de coopération décentralisée sur le plan national. Elle a pour mission de suivre leurs activités, de veiller aux respects des lois et décrets relatifs à la coopération décentralisée et à la décentralisation, de produire des données statistiques et de réaliser des bilans des différentes interventions. La DCOD coordonne également les interventions de la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CONACOD) qui a été créé afin de mieux prendre en compte les changements induits par le processus de décentralisation. Elle propose un cadre de concertation pour tous les acteurs de la coopération décentralisée afin de mieux coordonner leurs interventions sur le territoire national, de favoriser une meilleure répartition sur l'ensemble du territoire et promouvoir les actions qui ont un impact sur le développement local.

Les organisations faîtières, l'Association des Municipalités du Burkina Faso (AMBF) et l'Association des Régions du Burkina Faso (ARBF) accompagnent également les collectivités territoriales dans la mise en place de leurs partenariats, en jouant un rôle d'appui-conseil, d'information et de communication pour leurs membres. Elles les accompagnent également dans la recherche de nouveaux partenariats en leur fournissant des outils et en leur permettant d'avoir une meilleure visibilité. Elle a également été à l'origine de la création de la Maison de la Coopération Décentralisée (MCD), une association de droit burkinabé créé en 2004 par des acteurs français et burkinabés. Après quatre années d'ancrage à l'AMBF, elle est devenue un outil technique de mutualisation des ressources et d'accompagnement des interventions des différents acteurs de la coopération décentralisée. Elle leur offre également une expertise et un accompagnement pour la conduite, l'animation et la gestion de leurs partenariats.

Sur le plan local, ce sont les collectivités territoriales, les comités communaux de jumelages (CCJ), les Comités Régionaux de Jumelages (CRJ), les associations, et les opérateurs qui sont les principaux acteurs. Les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage des actions de coopération décentralisée selon les nouvelles dispositions des lois relatives à la décentralisation au Burkina Faso. Afin de s'assurer une plus grande implication des services de la commune et pour permettre une meilleure coordination des actions en son sein, il fût également décidé de la création du poste de « chargé de coopération décentralisée » dans toutes les collectivités territoriales burkinabés jumelées ou en coopération décentralisation avec d'autres territoires. La gestion et la coordination des jumelages a été essentiellement assuré avant la décentralisation par les comités de jumelage, des associations locales, des opérateurs de la coopération décentralisée et les ONG. Les comités de jumelage qui existaient bien avant la mise en œuvre de la décentralisation, jouent encore un rôle central dans de nombreux partenariats entre les CL. Leur rôle a cependant été redéfini par le décret N° 2009-645 PRES/PM/MATD/MEF portant modalités de création, attributions, organisation et fonctionnement des comités de jumelage au Burkina Faso. Leur mission est aujourd'hui centrée sur la mobilisation sociale et la réalisation d'actions et d'activités prévues dans le programme et validé par l'autorité communale ou régionale. Les opérateurs sont encore nombreux à intervenir dans les projets de coopération

décentralisée, environ un tiers des partenariats (MESTRE, et al., 2009). Ces opérateurs peuvent être des ONG, des associations, des bureaux d'études, ou des consultants indépendants. Ils peuvent être chargés de la maîtrise d'ouvrage déléguée, la maîtrise d'œuvre ou avoir plutôt un rôle d'appui-conseil ou d'accompagnement, sur l'ensemble des projets ou sur des thématiques et des actions spécifiques.

Les autres acteurs du territoire peuvent être également impliqués dans les projets de coopérations décentralisées, notamment dans le modèle « coopération territoire à territoire ».

### **Le financement**

Les financements des actions sont de plus en plus diversifiés. Les projets de coopération décentralisée bénéficient aujourd'hui d'un co-financement des deux collectivités partenaires dont les termes sont établis dans les conventions signées pour une période de trois ans en moyenne. Les collectivités peuvent également bénéficier du financement de l'Etat français à travers le MAE et l'AFD, et d'autres sources telles que l'Union Européenne, et d'autres ONG internationales. Pour pallier aux nombreuses difficultés que rencontrent les CL pour accéder aux fonds mis à leur disposition pour la mise en œuvre des projets, la création d'une Agence Régionale de Développement (ARD) est en cours dans toutes les régions du Burkina Faso. Cette initiative trouve également sa justification par le succès rencontré par l'ARD des Hauts Bassins mis en place dans le cadre de la coopération Décentralisée Région Rhône Alpes-Région des Hauts Bassins.

L'organisation des deuxièmes assises de la coopération décentralisée en 2002 au Burkina Faso a été le lieu de faire une rétrospective et un état des lieux des partenariats entre collectivités territoriales qui tendent à se multiplier depuis la mise en œuvre de la décentralisation. L'objectif, à travers une analyse rétrospective des relations et des actions, était de pouvoir rechercher une articulation entre coopération décentralisée, décentralisation et développement local (MESTRE, et al., 2009). L'un des constats faits étaient que les collectivités territoriales partenaires n'étaient pas impliquées dans tous les partenariats, certains étant exclusivement animés par les associations locales et les associations de jumelages. Cet état des lieux a également permis d'identifier d'autres faiblesses, notamment les insuffisances constatées au niveau des comités de jumelage (en France et Burkina Faso), un manque d'appropriation des équipements réalisés dans le cadre des partenariats qui ne répondaient pas toujours aux besoins du territoire et qui réduisent leur pérennité. Et malgré une prise en compte progressive du renforcement des capacités des partenaires, celles-ci demeurent encore insuffisantes, notamment pour assurer une maîtrise d'ouvrage correcte des actions engagées sur leur territoire. Le manque de coordination des actions et de concertation entre les différents acteurs impliqués sur le plan local et national dans le choix des actions et la définition des programmes furent également mis en question, malgré la création de la CONACOD (Commission Nationale de la Coopération Décentralisée). Mais au titre des acquis, il fût noté « la réalisation de nombreuses actions répondant aux besoins des populations, en particulier en termes

*d'équipements et d'infrastructures contribuant à l'amélioration des conditions de vie et de l'accès aux services de bases (eau, éducation, santé) des populations* ». (MESTRE, et al., 2009).

Les lignes suivantes seront le lieu d'une analyse approfondie de la coopération décentralisée franco-burkinabé à travers la présentation des coopérations décentralisées des deux communes burkinabés du groupe cible de notre échantillon. Cette analyse souffrira cependant d'un manque de données. Les premières relations ont souvent été informelles et l'archivage de certaines données n'était pas alors envisagé dans une optique de formalisation. En outre, la décentralisation qui a conduit à des changements successifs des animateurs de la relation a également entraîné la perte de certaines informations. La source orale, encore très présente dans l'histoire de l'Afrique, reste alors importante dans certains cas, les plus anciens membres des premiers comités de jumelage constituent aujourd'hui la mémoire des actions.

### 3.1.1 Fada N'Gourma – Epernay

Fada N'Gourma est la collectivité territoriale de la région de l'Est ayant le plus de relations de coopération décentralisée et de jumelages. En Afrique, elle est jumelée aux villes de Tamale au Ghana, et Niamey au Niger. En Europe, elle a des relations de coopération décentralisée avec les villes d'Ettlingen en Allemagne, d'Alcala Guadaira en Espagne, et d'Epernay en France.

#### **Historique de la coopération décentralisée avec Epernay**

Epernay, capitale du Champagne, est une commune de la région Champagne Ardenne, située à l'ouest dans le département de la Marne. Elle est le centre de la communauté de communes Épernay-Pays de Champagne. Selon le recensement de la population de 2012 (INSEE, 2012) la population municipale d'Epernay est estimée à 23529 habitants dont 46,97% d'hommes et 11338 ménages.

Les indicateurs démographiques de la commune d'Epernay nous indiquent une population en décroissance, à l'image de la pyramide des âges. Les 0 à 14 ans ne représentent que 16,7% de la population municipale.

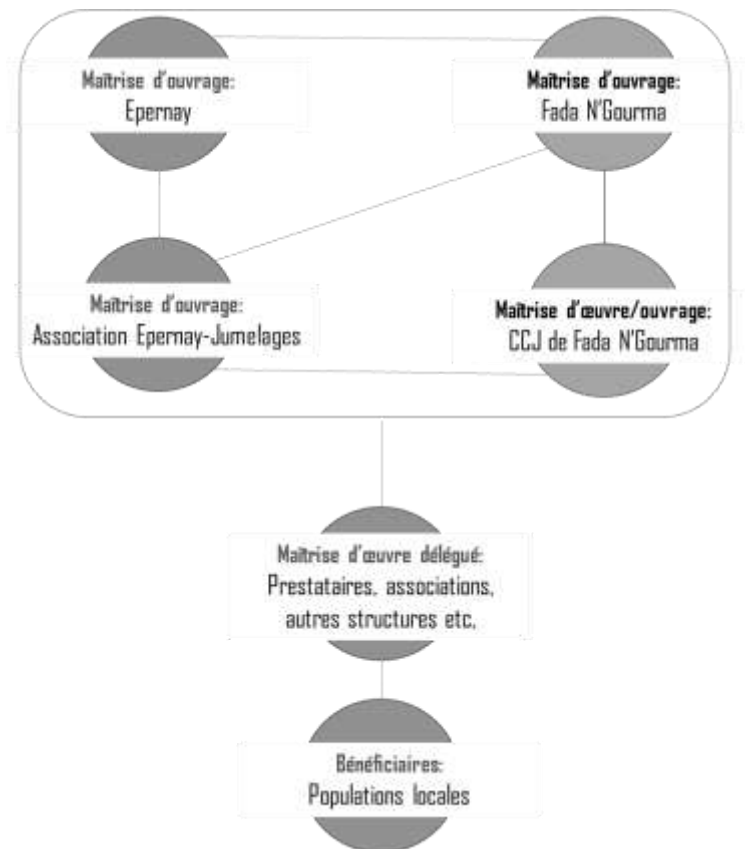
La commune d'Epernay est également jumelée avec la ville d'Ettlingen et les villes de Clevedon en Grande-Bretagne, Middelkerke en Belgique et Montespertoli en Italie. Elle a signé un protocole d'amitié avec Fada N'Gourma le 11 février 1979. La ville de Fada était alors représentée par son préfet, et la ville d'Epernay par le maire de la commune. La première charte de jumelage entre ces deux communes a été signée le 16 septembre 1979 sous l'égide de Cités Unies France (CUF), la Fédération Mondiale des Villes Jumelées et le parrainage de la ville de Châlons-sur-Marne en France. L'objectif était alors de « *développer la compréhension, le respect mutuel et l'amitié entre les habitants de Fada N'Gourma et ceux d'Epernay* » à travers des échanges culturels, touristiques, sociaux et économiques dans l'intérêt des deux territoires (Cf.



Annexe 4 : Charte de Jumelage Epernay – Fada N’Gourma). Le jumelage a progressivement évolué vers la coopération décentralisée avec les premières élections municipales à Fada N’Gourma.

Les principaux acteurs de ce partenariat, au fil des évolutions institutionnelles et des domaines d'intervention, sont les communes d'Epernay, de Fada N’Gourma, l'association Epernay-Jumelages. A Epernay, un adjoint au maire est chargé de la gestion et de l'animation de la coopération décentralisée avec Fada N’Gourma. L'association Epernay-jumelages, créée pour promouvoir et développer l'amitié entre les habitants d'Epernay et ceux de ses villes jumelles, est également engagée dans la coopération décentralisée avec Fada.

La gestion et l'animation de la coopération décentralisée sont confiées, du côté de Fada N’Gourma, à un chargé de coopération décentralisée, membre des services techniques de la mairie. Le Comité Communal de Jumelage (CCJ) de Fada, créé depuis les premières années du jumelage avec Epernay, a vu son rôle évoluer avec les premières élections et l'appropriation du partenariat par la mairie. Il dispose également d'un plan d'action annuel dans le cadre de la coopération décentralisée. Les comités de jumelages des deux territoires bénéficient d'un financement de leurs mairies respectives. Elles collaborent également entre elles pour mettre en œuvre des projets spécifiques. Cette coopération est ainsi caractéristique du modèle « coopération décentralisée » au sens strict du terme, avec une relation de « collectivité territoriale à collectivité territoriale ». Le montage institutionnel de la coopération décentralisée Fada N’Gourma – Epernay peut être ainsi schématisée :



Sources d'informations : entretien avec le chargé de coopération décentralisée ; Convention de partenariat Fada - Epernay

Figure 15: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Fada N'Gourma – Epernay

Ce montage institutionnel évolue au gré des actions menées. Ainsi pour le projet « Amélioration de la nutrition des enfants de 0 à 2 ans » initié par l'association Epernay-Jumelages, elle a signé une convention avec la commune de Fada et partage avec-elle la maîtrise d'ouvrage. Le CCJ de Fada N'Gourma est maître d'ouvrage pour les actions qu'elle mène, et maître d'œuvre délégué pour la mairie de Fada.

En 1999, à l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire du jumelage Fada-Epernay, une charte quadripartite a été signée entre ces deux villes et les villes d'Ettlingen et de Middelkerke (ville belge jumelée à Epernay) à Fada N'Gourma.

A partir de 2007, dans le cadre du projet pilote réunissant huit (8) coopérations décentralisées franco-allemandes-burkinabés, et coordonné par Cités Unies France, un projet de coopération tri-partite est engagé avec la ville d'Ettlingen. Ce projet s'est matérialisé à travers la création d'ateliers d'échanges entre les différents représentants des collectivités territoriales partenaires et la mise en œuvre d'un projet commun aux huit coopérations décentralisées et jumelages. Le partenariat tripartite Fada N'Gourma - Epernay - Ettlingen a choisi comme axe d'intervention l'accès à l'eau et à l'assainissement

### Thématiques d'intervention / Actions

Deux périodes peuvent être distinguées dans le choix des domaines d'intervention. Avant 2008, le principal axe d'intervention était l'éducation. La commune d'Epernay a contribué à la construction du

lycée professionnel de Fada N’Gourma. Le fond municipal créé par la mairie d’Epernay en 2004 et dédié à la coopération avec Fada a également permis la construction et l’équipement d’écoles primaires (des tables-bancs), et la fourniture de matériel scolaire (des livres) (Ville d'Epernay, 2014).

A partir de 2008, avec la mise en œuvre du projet de coopération tri-partite entre Epernay-Ettlingen et Fada-N’ Gourma, la principale thématique des actions de coopération décentralisée est devenue l’amélioration de l’accès à l’eau potable et l’assainissement.

La principale action menée dans le domaine de santé entre les deux villes partenaires est la clôture de la maternité du secteur 11. En plus de cette action, l’organisation des « Escales Africaines » coordonné par Epernay-Jumelages a conduit l’association à mettre en œuvre un projet de convention avec la commune burkinabé pour l’amélioration de la nutrition des enfants de 0 à 2 ans. (Epernay-Jumelages/Commune de Fada N'Gourma, 2014).

La coopération Fada N’Gourma-Epernay s’est également engagée dans le domaine artistique et culturel. L’Art culinaire de Fada N’Gourma est promu, et différentes troupes artistiques de la commune burkinabé ont participé à des événements culturels organisés à Epernay, en particulier les « Escales Africaines ». C’est un événement culturel bi-annuel créé en 2004. C’est un temps de découverte de la culture africaine à travers des danses, des dégustations culinaires, des expositions, des stands... dans la ville d’Epernay. Cet événement est coordonné par les services de la ville et l’association Epernay-Jumelages qui coordonne également la participation des différentes associations locales présentes lors de cet événement. L’une des thématiques d’intervention de la coopération décentralisée qui fait naître de grandes attentes à la mairie de Fada N’Gourma et qui tarde à se concrétiser est celle du renforcement des capacités<sup>36</sup>. Le tableau ci-dessous fait un récapitulatif des principales actions menées et répertoriées dans le cadre de ce partenariat.

---

<sup>36</sup> Entretien avec M. Julien LOMPO, chargé de la coopération décentralisée à la mairie de Fada N’gourma (28/09/2014)

Tableau 23 : Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Fada-N' Gourma – Epernay

Domaines d'intervention	Actions réalisées
<b>Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribution à la construction du lycée professionnel de Fada N'Gourma</li> <li>• Construction d'écoles primaires :</li> <li>• Equipement des écoles primaires :</li> <li>• Fourniture de matériel scolaire :</li> <li>• Voyage d'échanges des jeunes d'Epernay (2006)</li> </ul>
<b>Santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clôture de ma maternité du secteur 11 (2006)</li> <li>• Amélioration de la nutrition des enfants de 0 à 2 ans : création de maquis-bébé (BAMISA) (2014)</li> </ul>
<b>Eau et assainissement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Projet tripartite Fada N'Gourma - Epernay – Ettlingen</b> (cofinancé par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes avec l'appui de PS-Eau et Cités Unies) à partir de 2009 :</li> </ul>
<b>Culture et arts</b>	Création des « Escales Africaines » en 2004 à Epernay : évènement bi-annuel de danses, dégustations culinaires, expositions, stands.

Source : (Ville d'Epernay) ; (Ville d'Epernay) ; Entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune de Fada N'Gourma<sup>37</sup>.

### Le financement des actions

La principale contribution financière des partenaires de la coopération décentralisée est celle de la ville d'Epernay et de l'association Epernay-Jumelages. Un fonds municipal d'un montant de 10 000€/an a été affecté au financement de la coopération décentralisée avec Fada N'gourma. Epernay-Jumelages contribue également au financement des actions en mobilisant des fonds pendant les « Escales Africaines ». Ils ont permis entre autres de financer le projet pour la prévention de la malnutrition des enfants, le cofinancement d'Epernay-Jumelages a été d'un montant de 1200€/an sur trois ans.

Un compte spécial a été ouvert par la mairie de Fada pour recevoir les contributions des différents partenaires de la commune, notamment celle d'Epernay. Le comité communal de jumelage de Fada y dispose également d'un compte.

### 3.1.2 Pama – La Clusaz/ARAVIS

Les premières relations entre la commune de Pama et la commune de La Clusaz située dans le département de la Savoie, dans la Région Rhône-Alpes ont débuté en 1975, date de la création de l'association GRTM (Groupe Relation Tiers Monde) par des habitants de La Clusaz. Cette association avait été créée pour apporter une aide humanitaire aux populations affectées par la grande sécheresse dans le Sahel. Le GRTM, après avoir apporté son appui à plusieurs associations et ONG intervenant dans les zones sahéliennes, a souhaité implanter son action sur un territoire précis. Ce désir a conduit à l'établissement d'un jumelage avec la commune de Pama et à la création du comité de jumelage Pama

<sup>37</sup> M. Lompo B. LOMPO (25/08/2014)

– La Clusaz en 1982. Le premier protocole d'amitié entre les deux territoires fût signé par le préfet de Pama et le représentant du maire de Clusaz le 11 décembre 1983. La petite ville de La Clusaz dont la population est estimée en 2013 à 1851 habitants (INSEE, 2013) classée Station de Sports d'hiver et d'alpinisme depuis le 18 juin 1969, est également jumelée à la commune de Feldberg en Allemagne.

D'autres acteurs intervenaient également sur des territoires de la préfecture de Pama, ou à proximité. Ce sont des groupes d'habitants des communes de:

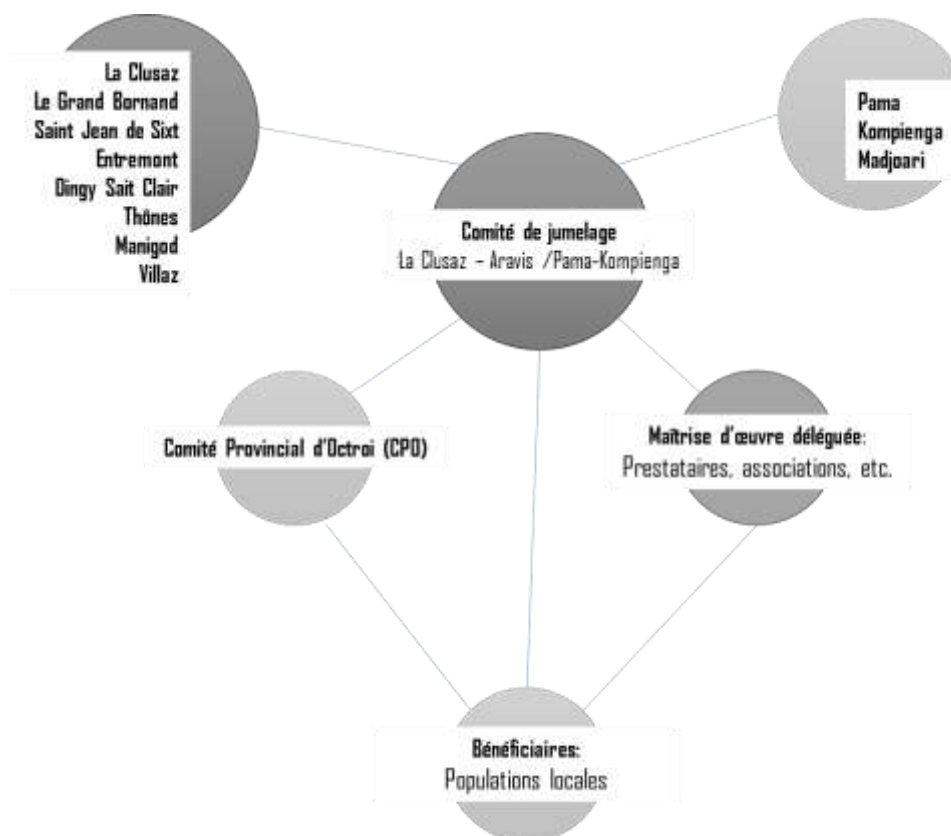
- Dingy-Saint-Clair qui intervient à Madjoari, un village de la préfecture de Pama (qui deviendra par la suite une commune)
- Saint Martin Bellevue qui intervient dans le village de Diabiga
- Grand Bornand qui intervient dans le village de Tambarga
- Entremont qui intervient dans le village de Namouyouri.

La proximité géographique des territoires d'intervention et des communes françaises conduira à la création d'un nouveau comité de jumelage en 2005 qui s'appellera désormais : Comité de jumelage La Clusaz/Aravis – Pama/Kompienga.

Le réaménagement administratif du territoire burkinabé de 2006 fera de la préfecture de Pama la province du Kompienga qui sera divisé en trois communes (Pama, Kompienga et Madjoari). Les actions du jumelage s'étendent alors sur les trois communes de la Kompienga.

### **Le fonctionnement de la relation**

Le partenariat entre ces communes est une illustration du modèle « comité de jumelage » (illustré par la figure ci-dessous (Figure 16: Montage institutionnel du jumelage Pama - La Clusaz). Les différentes communes ne sont pas impliquées directement dans la relation et les actions et ne sont pas en relations directes. Les communes françaises financent les actions du comité de jumelage qui gère la relation et intervient directement sur le territoire partenaire ou en faisant appel à des opérateurs ou des prestataires. Nous situant dans la commune de Pama, celle-ci n'a pas la maîtrise d'ouvrage des actions. Elle est informée des projets à mettre en œuvre et donne son accord pour leur mise en œuvre. Elle peut également soumettre des projets au comité de jumelage Pama/Kompienga – La Clusaz/Aravis qui est en lien direct avec les acteurs du territoire (associations, groupements de femmes, groupements de villageois etc.) qui leur exprime leurs besoins ou les soumettent au Comité Provincial d'Octroi (CPO) qui a été mis en place à Pama par le comité de jumelage. Ce comité après délibération transfère ces projets au bureau du comité de jumelage qui valide le choix des actions à mener et notamment de sa conformité avec le PDC.



Sources : (Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga, 2014), (Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga, 2006) ; ((Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga, 2013)

Figure 16: Montage institutionnel du jumelage Pama - La Clusaz

## Les thématiques d'intervention

Tableau 24 : Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Pama – La Clusaz/Aravis

Domaines d'intervention	Actions réalisées
<b>Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide à la scolarité</li> <li>• Aide aux cantines endogènes</li> <li>• Dons de livres (collège)</li> <li>• Foyer d'élèves de Pama pour les élèves de Madjoari</li> </ul>
<b>Santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financement des latrines et douches de l'hôpital de Pama (2011)</li> <li>• Financement les latrines du futur CSPS Urbain de Pama</li> </ul>
<b>Eau et assainissement</b>	Réfection et couronnement du château d'eau (Rapport moral 2006) Réparation et maintenance du réseau des bornes fontaines et des forages Construction de forages des puits et des bornes fontaines
<b>Activités socio-économiques</b>	Microcrédits pour les femmes Soutien aux associations locales Aide à l'embouche, Elevage de poulet, Plantations de lovera, Contrôle de la BCK

Source : (Ville d'Epernay) ; (Ville d'Epernay) ; Entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune de Fada N'Gourma<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> M. Lompo B. LOMPO (25/08/2014)

Depuis les premières années du partenariat entre les territoires qui en sont à l'initiative (La Clusaz et Aravis), de nombreuses ont été mises en œuvre dans le domaine des services de base (en particulier l'eau et l'éducation). Le tableau ci-dessus ne les énumère pas. Mais l'une des plus anciennes est « l'aide à la scolarité » qui octroie des bourses d'études aux orphelins et aux enfants démunis, essentiellement pour des études secondaires et supérieures.

### **Le financement des actions**

Pour financer les actions mises en œuvre à Pama, le comité de jumelage bénéficie des contributions des communes membres du comité de jumelage, du Conseil Général de la Haute-Savoie, de la CCVT (Communauté de Communes de la Vallée de Thônes), du SADA (Syndicat d'Assainissement des Aravis). Le Conseil Général de la Haute Savoie a en particulier financé le projet de micro crédit pour les femmes qui a été proposé par le maire de la commune de Pama. Le SDIS (Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Savoie) a fait le don d'une ambulance à la commune de Pama.

Le comité de jumelage a également recours à d'autres moyens pour financer ces actions :

- Les cotisations de ses membres et
- L'organisation de différents événements (concours de belotte, vide grenier, vente de pâtisseries, marrons, bol de riz pendant la période du carême, tri de vêtements, etc.).

### **3.1.3 Markoye – Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau de la Corniche des Maures (SIDECM)**

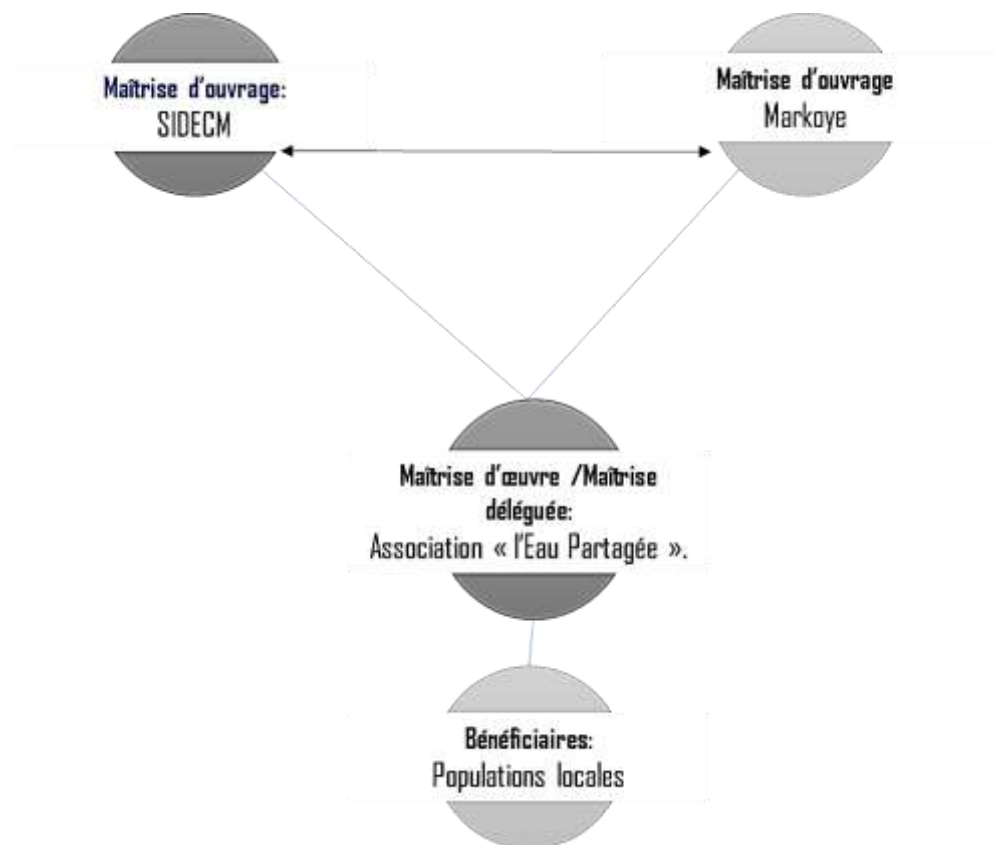
Le Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau de la Corniche des Maures (SIDECM) a été créé par les communes de Gassin, Cavalaire, Croix-Valmer, des hameaux du Rayol et du Canadel le 19 septembre 1930. Sa mission était alors de mutualiser leurs moyens afin d'assurer l'approvisionnement en eau des habitants des communes membres face à une inégalité de la répartition en eau sur l'ensemble du territoire, en particulier au cours des périodes de sécheresse.

Ces communes ont été rejointes en 1953 par les communes de Ramatuelle et du Rayol-Canadel, par Grimaud, Cogolin et le Plan de la Tour en 1970, par Saint-Tropez en 1974 et par la Mole en 2012.

Le SIDECM est un établissement public qui est composé d'un bureau (formé pas des élus) et administré par un comité syndical dans lequel chaque commune a deux représentants (Le SIDECM, 2014).

A la faveur de la loi Oudin, le SIDECM s'est engagée dans un partenariat de coopération décentralisée avec la commune de Markoye depuis 1994. Pour la mise en œuvre de ses actions, le syndicat a établi un partenariat avec l'association « Eau Partagée ». Le SIDECM a été à l'origine de la création de cette association qui a mis en œuvre des actions de « *sensibilisation et de concertation autour de la thématique de l'eau pour favoriser la participation des citoyens* » dans un contexte d'opposition à la construction d'un barrage au cœur du massif des Maures. Ce partenariat a ensuite été étendu à la

mise en œuvre de ces actions de coopération décentralisée du SIDECM avec Markoye dont l'association « Eau Partagée » (créée en 2009) a la maîtrise d'œuvre (L'Eau Partagée). Le fonctionnement de cette coopération décentralisée avec ces principaux acteurs est schématisé par la figure ci-dessous. Des conventions de coopération décentralisée pluri annuelles ont été signées par le président du SIDECM et le maire de Markoye. La dernière convention a été signée le 25 novembre 2013 pour une durée de cinq ans.



Sources : (L'Eau Partagée, 2012) ; (L'Eau Partagée, 2015)

Figure 17: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Markoye – SIDECM

D'autres acteurs sont également mobilisés pour la mise en œuvre des projets. Ce sont :

- OOS (Organisation Oasis Sahéliennes), une ONG locale qui intervient dans plusieurs projets d'aide au développement mis en œuvre dans la région du Sahel par d'autres acteurs de solidarité internationale.
- le CREPA (centre régional pour l'eau potable et l'assainissement à faible coût) pour la mise en œuvre du projet santé.
- L'université de Ouagadougou

### Les thématiques d'intervention : l'accès à l'eau et l'éducation à la santé

En lien avec sa mission, la principale thématique d'intervention de cette coopération décentralisée avec un pays sahélien, est l'accès à l'eau. Les actions mises en œuvre autour de cette thématique d'intervention sont :



- L'amélioration des pratiques des cultures maraichère : recherche de nouvelles ressources en eau ; réalisation et équipements de dispositifs ;
- Le projet « éducation – santé » initié à Markoye en 2004 suivant le concept de la « démarche chemin » : activités de formation, de sensibilisation réalisation de supports pédagogiques (livres, cahier de santé participatif, film de sensibilisation en langue locale etc. »
- Projet de réalisation d'un jardin maraîcher
- Edition d'un recueil de contes en 2009 : « récits au pays des hommes intègres ».
- Formation des médiateurs de la propreté dans le collège de Markoye

La convention 2013-2017 (SIDECEM, 2015) prévoit des études et actions visant :

- *L'amélioration des conditions d'accès à l'eau des populations et la préservation de la qualité de l'eau,*
- *L'amélioration des techniques d'irrigation et de cultures maraichères dans un objectif d'économie et de gestion durable d'une ressource en eau rare,*
- *Le renforcement des compétences locales en matière de gestion de l'eau,*

La mise en œuvre de ces actions sera accompagnée par des activités d'animation, d'éducation et d'informations.

### **Le financement des actions**

- Le SIDECEM finance 95% des coûts des projets dans la limite de 40 000€ par an. Ces fonds alloués aux projets de coopération décentralisée avec Markoye sont inférieurs aux 1% du produit des ventes d'eau autorisés par la loi Oudin,-Santini (SIDECEM, 2015)
- Dans le cadre de sa convention de partenariat avec l'association « l'Eau Partagée », le SIDECEM apporte un appui financier aux actions que celle-ci met en œuvre sur le territoire de Markoye
- L'association « l'Eau Partagée » mobilise également des fonds qui sont alloués aux actions mises en œuvre à Markoye grâce à l'organisation d'expositions.
- l'Agence de l'Eau RMC a financé 50% des actions du projet « amélioration des cultures maraichères »

Les acteurs de la coopération décentralisée ont été amenés à repenser le dispositif de financement de leurs actions à la suite d'un détournement des fonds de la coopération décentralisée. L'association, maître d'œuvre des actions à Markoye, a ainsi procédé à une sécurisation juridique des modes de gestion et à la reconnaissance officielle de l'association au Burkina Faso (L'Eau Partagée, 2012). Le SIDECEM a en outre délégué la maîtrise d'ouvrage des projets de coopération décentralisée à Markoye à l'association qui joue désormais un rôle central dans la coopération décentralisée.

### 3.1.4 Pabré - Limoges

Limoges est une commune du sud-ouest de la France, dans le département de la Haute-Vienne et de la région Limousin. Elle a une population estimée à 136 221 habitants en 2012, composée à 53,37% de femmes et 14,7% ont un âge compris en 0 et 14 ans (INSEE, 2012). Elle est jumelée à Pilsen en République Tchèque, à Grodno en Biélorussie, à Seto au Japon, à Fürth en Allemagne, à Charlotte aux Etats-Unis et à Incheon en Corée du Sud. Elle est également engagée dans un partenariat de coopération décentralisée avec la ville de Pabré depuis plus de 30 ans. Les premières relations d'amitié ont démarré dans les années 80, et la première convention « de développement durable » a été signée en 1999 par le représentant du maire de Limoges et le préfet du département de Pabré. Cette première convention établissait le cadre technique et financier de l'aide au développement durable que la ville de Limoges pourrait apporter à la commune de Pabré. Une seconde convention de partenariat fût signée en 2009. La signature de cette convention qui intervient après l'organisation des premières élections locales au Burkina Faso, (entraînant un changement du cadre institutionnel de la commune partenaire de Pabré), fût l'occasion de redéfinir le cadre et les objectifs de la coopération entre les deux communes. Le renforcement des capacités de la commune partenaire de Pabré est devenu l'un des objectifs de cette coopération et a donné lieu à un programme triennal de trois ans (2010-2012) qui fût renouvelé de nouveau pour trois ans à partir de 2013.

#### Fonctionnement de la relation

Le fonctionnement de la relation a évolué au fil des années et des changements du cadre institutionnel. Au début de la relation (dans les années 80), alors que Pabré était un département, une collectivité déconcentrée gérée par un préfet, la ville de Limoges venait surtout en appui aux associations locales. Les premiers accords ont ainsi été signés par préfet du département. Un Comité Local de Suivi (CLS) a été mis en place sur l'initiative de la commune de Limoges et était composé de :

- Le préfet de Pabré
- Le président du comité de jumelage de Pabré
- Des représentants de l'association « Managé<sup>39</sup> »
- Des représentants des villageois qui doivent être en nombre majoritaire et dont l'admission au sein du CLS est conditionnée par l'accord de la ville de Limoges

Il participait, avec la ville de Limoges, au choix des actions à mettre en œuvre dans le cadre de cette première convention.

---

<sup>39</sup> L'une des associations bénéficiant de l'appui de la ville de Limoges dans le cadre de son partenariat avec la commune de Pabré.

Avec la mise en œuvre de la décentralisation, le partenariat a été transféré à la mairie de Pabré et à son équipe communale en devenant une coopération décentralisée au sens strict du terme. Ce changement institutionnel a été officialisé dans la convention signée par les représentants des deux communes en 2009. A Limoges, c'est le service des relations internationales qui coordonne les actions et l'implication des différents services de la mairie dans les projets de coopération décentralisée (en particulier la Direction de l'eau). Au sein de ce service, une chargée de mission « coopération décentralisée<sup>40</sup> » gère la relation avec les villes partenaires. A Pabré, un « service de la coopération et des matières transférées<sup>41</sup> » a été mis en place en 2012, dont l'une des missions est la gestion de la coopération décentralisée<sup>42</sup>. Sont également impliqués dans le partenariat avec Limoges, le CCJ et les Comités, Villageois de Développement (CVD<sup>43</sup>) qui participent au choix des actions à mener répertoriés dans le programme annuel. Pabré bénéficie également de l'appui-conseil de la Maison de la Coopération Décentralisée du Burkina Faso. Les élus locaux (le conseil municipal) des deux territoires sont également impliqués, notamment dans le choix des actions et leur mise en œuvre. La commune de Pabré est chargée de la mise en œuvre, du suivi des actions et de la gestion du budget afférent. Le fonctionnement du partenariat est schématisé par la figure ci-dessous :

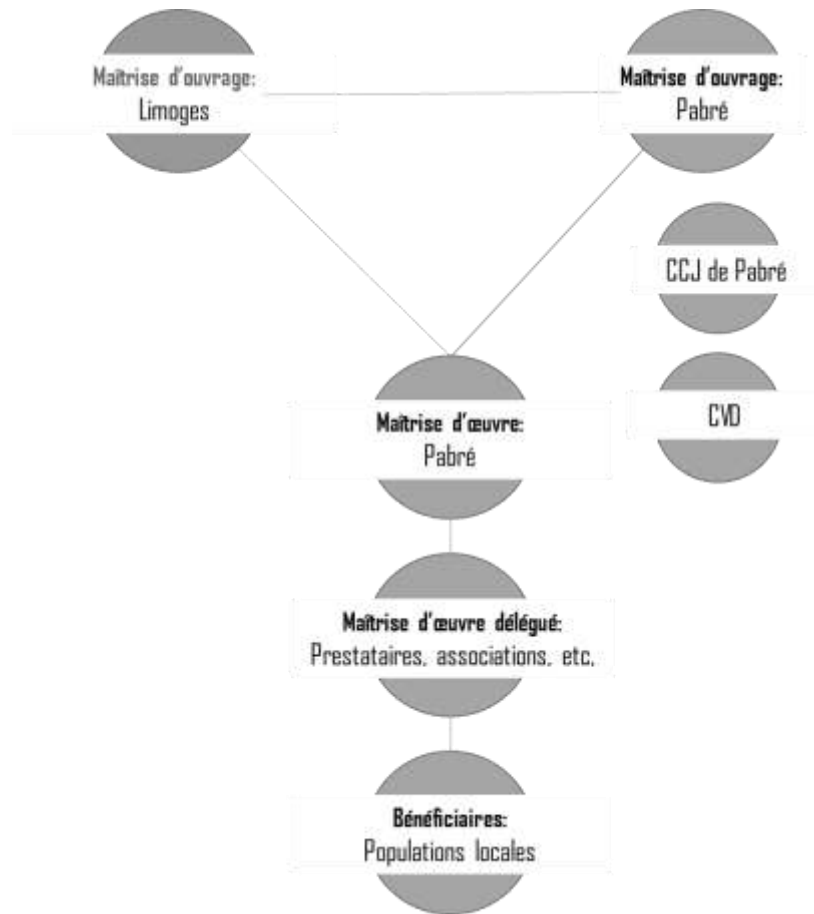
---

<sup>40</sup> Florence Lagier, au cours de notre enquête de terrain

<sup>41</sup> Le responsable du service était au cours de notre enquête M. Yao Abdoul-Karim Achille

<sup>42</sup> La coopération décentralisée entre Pabré et la ville du Luxembourg est gérée/animée par le chef du service municipal de l'eau et l'assainissement.

<sup>43</sup> Les CVD sont des structures villageoises qui assurent le rôle de courroie de transmission entre les autorités communales et les populations au niveau des villages pour la planification, la gestion et la promotion du développement. La loi sur la décentralisation au Burkina Faso prévoit leur mise en place dans chaque village autre que le chef-lieu de commune. Ils ne sont cependant pas toujours fonctionnels. Les CVD ayant pu tenir des sessions et élaborer des plans d'actions de développement sont peu nombreux (RAKOTOSOA, 2009).



Sources : Convention cadre partenariat Limoges – Pabré (2013) ; Entretien chargé de coopération décentralisée de la commune de Pabré

Figure 18 : Montage institutionnel de la coopération décentralisée Pabré – Limoges

### Les thématiques d'intervention

Les objectifs de la coopération entre Limoges et Pabré, exprimés dans les deux conventions (1999 et 2009) s'inscrivent clairement dans une optique de développement durable et de lutte contre la pauvreté et réduction des inégalités. Cette volonté de la ville de Limoges s'exprime également dans l'objectif 9 de son Agenda 21 : « *Promotion de l'éthique et des solidarités vis-à-vis des pays en développement* » ; qui a conduit à l'identification de l'axe de travail 22 : « *être solidaire avec les pays en développement* ». Comme l'a fait remarquer M. Yao Achille, chargé de coopération décentralisée au sein de la commune de Pabré, cette coopération aura permis de réaliser de nombreuses infrastructures pour améliorer l'accès aux services sociaux des habitants du territoire.

La première convention signée en 1999 (Ville de Limoges/Département de Pabré, 1999) a identifié comme domaines d'intervention pour le développement du territoire de Pabré :

- La distribution de l'eau potable et l'élimination des eaux usées et des déchets,
- L'instruction publique,
- L'hygiène et la santé.

Entre 1999 et 2009 ont ainsi été construits des logements d'instituteurs, des salles de classe, des cantines etc. dans le domaine de l'éducation. Dans le domaine de l'eau ce sont la construction d'AEP (Adduction d'Eau Potable) et la réhabilitation d'une retenue d'eau (la digue de Zibako) et la construction d'un centre de santé.

Ces réalisations auront nécessité une contribution financière de la ville de Limoges d'un montant de plus de 500 000 €, soit une moyenne annuelle de 83 000 €. La valorisation de l'apport de la commune de Pabré s'élève à 60 000 €, soit 10 000 € en moyenne.

La digue de Zibako (405 000 m<sup>3</sup>) aura coûté 400 000 € et bénéficié des co-financements du Ministère des affaires étrangères français et de l'Union Européenne. Ce projet fût plébiscité avec l'obtention du premier prix du concours « Meilleures pratiques en matière de jumelage pour le développement », organisé dans le cadre des Journées Européennes du Développement (Strasbourg novembre 2008) et cofinancées par la Commission Européenne. Des informations plus précises sur l'ensemble des actions menées avant les premières élections communales à Pabré ne sont pas disponibles à cause du manque d'archivage, hormis le projet relatif à la digue de Zibako qui est l'une des plus importantes réalisations. Ce constat a été fait par le chargé de coopération décentralisée de la commune de Pabré, reconfirmée par celle de la ville de Limoges.

La convention d'aide au développement a été transférée, après la mise en œuvre de la décentralisation du territoire et les premières élections locales, à la commune rurale représentée par son maire, le 07 juin 2007. Une nouvelle convention fût signée en 2009 (Ville de Limoges/Commune rurale de Pabré, 2009) afin de renouveler le partenariat et lui donner une nouvelle dynamique après la décentralisation. Les champs d'action du partenariat définis dans cette convention sont :

- L'appui institutionnel
- L'adduction d'eau et assainissement
- La scolarisation et l'éducation

Cette convention d'une durée de 3 ans (2009-2011) sera déclinée annuellement dans une annexe à la convention. Elle est accompagnée par un programme d'actions annuel et un budget annuel établi d'un commun accord, sur la base du PDC. La subvention de la ville de Limoges allouée à Pabré est votée chaque année en Conseil Municipal. Le budget qui a été alloué à la mise en œuvre de la convention 2010 – 2012 était égal à 119 563 €.

Une troisième convention a été signée en 2013 pour une durée de 3 ans. Elle a permis la réalisation d'actions dans les domaines suivants :

- Appui à la bonne gouvernance et au développement local
- Appui à la sécurité alimentaire

- Appui au développement du secteur socio- économique et culturel
- Appui aux activités économiques
- Contribution à la sauvegarde de l'environnement et au développement durable
- Accès à l'eau potable et l'assainissement : Dans ce domaine, la commune de Pabré bénéficie également de l'appui d'autres partenaires, notamment la ville du Luxembourg (son deuxième partenaire de coopération décentralisée).

### **Le financement des actions**

La première convention de partenariat établie entre les deux villes avant la décentralisation, prévoyait un budget alloué par la ville de Limoges et voté chaque année par le conseil municipal (intégré au budget municipal), sur la base des besoins exprimés et des projets à mettre en œuvre. Ces subventions seront mises à la disposition de la commune de Pabré après réception des factures ou des demandes d'acomptes, validées par le préfet du département de Pabré.

Après la décentralisation et la signature d'une nouvelle convention entre les deux territoires, de nouvelles dispositions ont été prises, notamment pour le versement de la subvention. Celle-ci sera désormais versée sur un compte annexe de la commune de Pabré intitulée « coopération décentralisée » et qui sera sous la responsabilité du maire et du comptable de la commune. Ce compte, et les documents afférents restent accessibles à la ville de Limoges. La commune de Pabré s'engage en outre à réaliser un rapport annuel sur l'affectation des fonds, la réalisation effective des actions et leur conformité aux attentes et objectifs fixés. Le chargé de coopération décentralisée de la commune de Pabré a cependant relevé au cours de l'entretien les difficultés rencontrées, notamment la lenteur du circuit étatique, pour un accès effectif à ces fonds qui transitent par le Trésor Public, selon les dispositions prévues par la loi burkinabé. L'une des conséquences de cet état de fait étant les fréquents retards dans la réalisation des projets qui sont en souffrance.

Ce système de financement diffère de celui mis en place par la ville du Luxembourg qui dispose d'un représentant local et national qui reçoivent et gèrent les fonds alloués aux projets de coopération décentralisée. Des obstacles administratifs sont ainsi levés et l'accès aux financements pour la réalisation des projets sont plus fluides<sup>44</sup>.

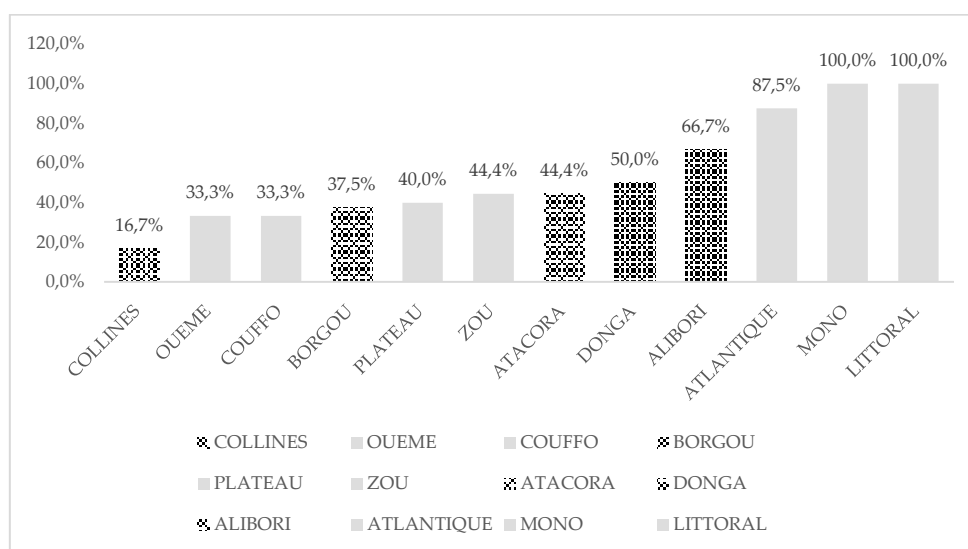
La ville de Limoges bénéficie, pour la mise en œuvre des actions de coopération décentralisée du cofinancement du MAEE. Les 1% de la loi Oudin<sup>45</sup> ont également été mobilisés pour les projets d'actions à l'eau et à l'assainissement.

<sup>44</sup> Analyse faite par le chargé de coopération décentralisée de la commune de Pabré (...2014)

<sup>45</sup> Loi Oudin-Santini du 9 février 2005 : elle permet aux collectivités territoriales de financer des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par prélèvement jusqu'à 1% de la redevance perçue par les communes, syndicats et agences de l'eau, complété par l'amendement Pintat qui étend ce mode de financement au domaine de l'énergie.

## 3.2 Les coopérations décentralisées franco-béninoises

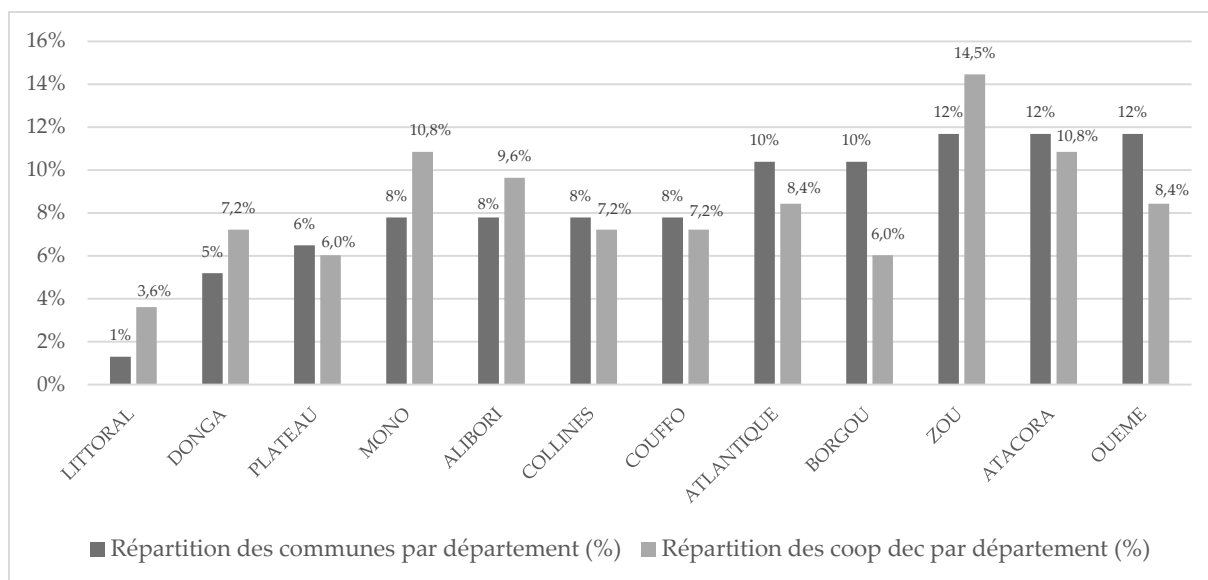
Les coopérations décentralisées et jumelages au Bénin sont plus récents et moins nombreux que ceux du Burkina Faso. Le premier jumelage identifié au Bénin fût celui de la commune de Cotonou avec celle de Créteil en 1986. On dénombre avant la décentralisation une douzaine de jumelages franco-béninois. Aujourd'hui, l'identification des coopérations décentralisées et jumelages au Bénin a permis de dénombrer environ 53 coopérations décentralisées entre des collectivités territoriales béninoises et des collectivités territoriales françaises et une trentaine de coopérations décentralisées avec des collectivités des autres pays d'Europe. L'importance des partenariats avec les collectivités françaises comparativement aux autres pays du monde s'explique par les liens historiques entre les deux pays. L'organisation des premières élections municipales au Bénin a marqué un tournant déterminant dans les partenariats entre collectivités territoriales, notamment par la multiplication de leur nombre. Aujourd'hui, 50,64 % des communes béninoises ont des relations de coopérations décentralisées avec d'autres collectivités territoriales. Chaque département enregistre des relations de jumelages ou de coopérations décentralisées sur son territoire. Il existe cependant de grandes inégalités entre ces différents départements. On observe ainsi sur le graphique ci-dessous que 100% des communes des départements du Littoral, du Mono et environ 88% des communes du département de l'Atlantique (sud du Bénin) ont des partenariats de coopération décentralisée. Tandis que seulement 18% des communes des Collines ont des partenariats de coopération décentralisée ou des jumelages.



Sources : (Citées Unies France; ANCB, 2014)

Graphique 60: Pourcentage des communes béninoises par département ayant au moins un partenariat de coopération décentralisée

Le département du Zou est celui qui accueille le plus grand nombre (environ 15%), suivi du département de l'Atacora et du Mono. Cette inégalité est renforcée par le décalage entre le nombre de communes sur le territoire et le nombre de coopérations décentralisées/jumelages. Le département d'Ouémé avec 12% des communes du Bénin, accueille 14,5% des partenariats, tandis que le département du Littoral qui ne dispose que d'une seule commune sur son territoire (1%), accueille 3,6% des coopérations décentralisées.



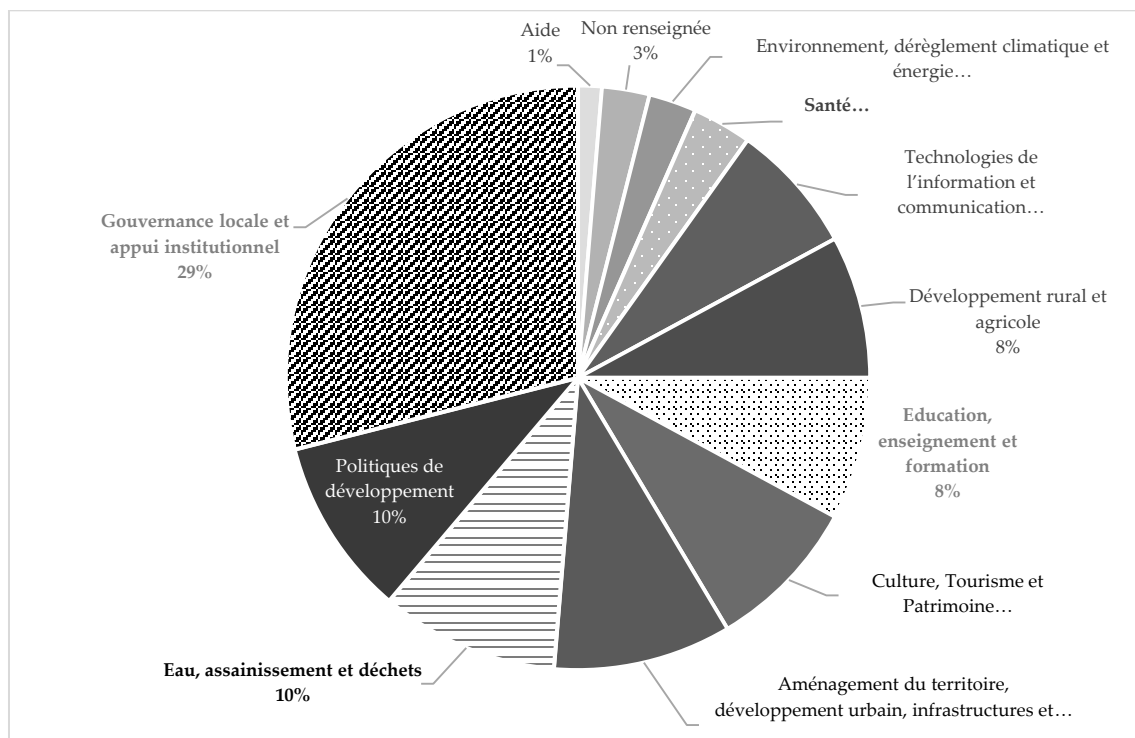
Sources : (Citées Unies France; ANCB, 2014)<sup>46</sup>

Graphique 61: Répartition des coopérations décentralisées / jumelages dans les différents départements du Bénin

<sup>46</sup> ANCB : Association des Municipalités du Bénin



## Les thématiques d'intervention



Source : Atlas français de la coopération décentralisée (CNCD, 2010)

Graphique 62 : Thématiques d'interventions des coopérations décentralisées franco-béninoises

Les champs d'action des coopérations décentralisées ont connu une évolution avec la mise en œuvre de la décentralisation, comme au Burkina Faso. « L'approche projet » est progressivement remplacé par un appui technique apporté collectivités territoriales, qui contribue au renforcement des capacités des nouvelles autorités locales élues afin qu'elles puissent administrer leur territoire et exercer efficacement les compétences qui leur ont été transférées. Comme le montre le graphique ci-dessus, la majorité des actions menées dans le cadre des coopérations décentralisées franco-béninoises (environ 30%) ont comme thématique d'intervention « la gouvernance locale et l'appui institutionnel ».

Les nouvelles collectivités territoriales sont renforcées à travers des formations des équipes communales et des élus, l'accompagnement dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques locales, l'équipement et le don de matériels. L'appui institutionnel contribue également à l'amélioration de l'accès des habitants aux services sociaux de base des habitants du territoire en accompagnant les collectivités territoriales dans l'exercice des compétences qui leur ont été transférées. Elles sont également accompagnées dans l'utilisation des nouvelles technologies, la fiscalité locale, structuration des Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), l'Etat civil, la gestion des archives.

Des domaines spécifiques des services sociaux de base, sont également choisis comme champ d'action. Ce sont l'éducation, l'eau potable, l'assainissement, la santé, et de manière plus transversale les politiques de développement.

La thématique « eau, assainissement » représente environ 10% des projets de coopération décentralisée. L'accès à l'eau potable est amélioré à travers l'accompagnement pour la définition et la mise en œuvre de politiques publiques locales, la construction ou la réhabilitation d'infrastructures. Un appui est également apporté pour l'installation de lieux et la fourniture d'équipements pour la collecte et le traitement des déchets. L'accès à l'éducation représentant environ 7,9% des projets de coopération décentralisée, qui consistent en la construction et la réhabilitation de salle de classes, d'équipement des établissements scolaires, de dons de fournitures scolaires et d'échanges entre élèves des deux territoires. Les projets d'accès à la santé sont moins nombreux, ne représentant qu'environ 3% des thématiques d'intervention. Elles se concrétisent à travers la construction et l'équipement des centres de santé, la formation du personnel soignant et les dons de médicaments. Les autres domaines d'intervention de la coopération décentralisée, parmi les plus importants, sont l'aménagement du territoire (10%), la culture et le tourisme (8%), le développement rural et agricole (8%).

### **Les acteurs**

Différents acteurs associatifs et institutionnels accompagnent les collectivités territoriales et interviennent dans les relations ou les projets de coopération décentralisée. Ce sont les structures étatiques (les ministères de tutelle et les directions affiliées), l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB), la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD). Les représentations des collectivités partenaires du Nord, et des opérateurs des projets de coopération décentralisée sont également présents sur le territoire béninois. Ce sont par exemple le CIDR (Centre International pour le Développement et la Recherche) qui intervient dans le partenariat entre la région de la Picardie et le regroupement des communes de l'Alibori et des Collines. L'Agence Régionale de Coopération et de Développement de Champagne-Ardenne (ARCOD-CA) est également représenté au Bénin dans le cadre du partenariat du département avec l'association des communes du Borgou et de l'Alibori. L'Ambassade de France au Bénin est également un acteur important de la coopération décentralisée franco-béninoise

### **Le financement**

Les projets de coopération bénéficient en règle générale du financement des deux collectivités partenaires, tel que prévu dans les conventions. Compte tenu des ressources limitées des communes béninoises, la contribution de celles-ci est limitée et est complétée par une valorisation des biens et services mis à disposition dans le cadre de la mise en œuvre des projets. Les projets peuvent également

bénéficier d'autres sources de financement tels que celles proposées par le MAE, l'AFD, l'UE et d'autres ONG internationales. L'apport financier des collectivités partenaires du Nord peuvent être perçues directement par la commune sans transiter par un circuit étatique. Il pourrait en résulter un déséquilibre entre collectivités territoriales dans le cadre de la répartition du FADEC.

La présentation et l'analyse des coopérations décentralisées Djougou-Evreux, Kérou-Gleizé et Kouandé-Francheville, par leurs spécificités et leurs points communs pourrait permettre une meilleure connaissance de la coopération décentralisée franco-béninoise.

### 3.2.1 Djougou-Evreux : 25 ans de coopération décentralisée

La commune de Djougou entretient des relations de coopération décentralisée avec la ville d'Evreux (France) depuis 1989, la ville de Karshum (Allemagne) depuis 2012 et la ville de Wrakra (Qatar) depuis 2014. Un autre projet de partenariat est en cours de concrétisation avec la ville de Vielsam (Belgique) qui intervient sur le territoire communal par l'intermédiaire d'une association locale (K'boa), et la ville de Mondabi (Italie) qui intervient également sur le territoire communal en partenariat avec des associations locales.

Le plus ancien partenaire de la commune de Djougou est la ville d'Evreux, troisième ville de la région Haute Normandie (par son nombre d'habitants) et préfecture du département de l'Eure. Elle comptait en 2012, 49 634 habitants avec une variation annuelle moyenne de la population entre 2007 et 2012 de - 0,7%<sup>47</sup>. Les 15-29 ans constituent la part la plus importante de la population (23,1%), suivie par les 0-14 ans (20,5%).

La ville d'Evreux est également engagée dans d'autres partenariats avec les villes de Kashira (Russie), de Rüsselsheim (Allemagne) et de Rugby (Angleterre) qui est la plus ancienne (le jumelage fût signé en 1959).

La première convention officialisant le partenariat entre les deux communes fût signée en 1991, deux ans après les premiers contacts établis en 1989. La création de l'association Evreux-Djougou sur les deux territoires partenaires en 1989 a permis de formaliser ce début de relation. Ce lien s'est consolidé au fil des années à travers différents voyages d'échanges et d'amitié, et la réalisation des premières actions dans les domaines de l'éducation et de la santé.

En 1992, a été créé le Programme d'Appui aux Initiatives locales regroupant les agents techniques de la circonscription urbaine de Djougou et les agents de l'AFVP (Association Française des Volontaires du Progrès) qui accompagnait la mise en œuvre des projets du jumelage. La maîtrise d'ouvrage des projets qui était attribué à l'AFVP, sera alors transférée aux communes après la mise en œuvre de la

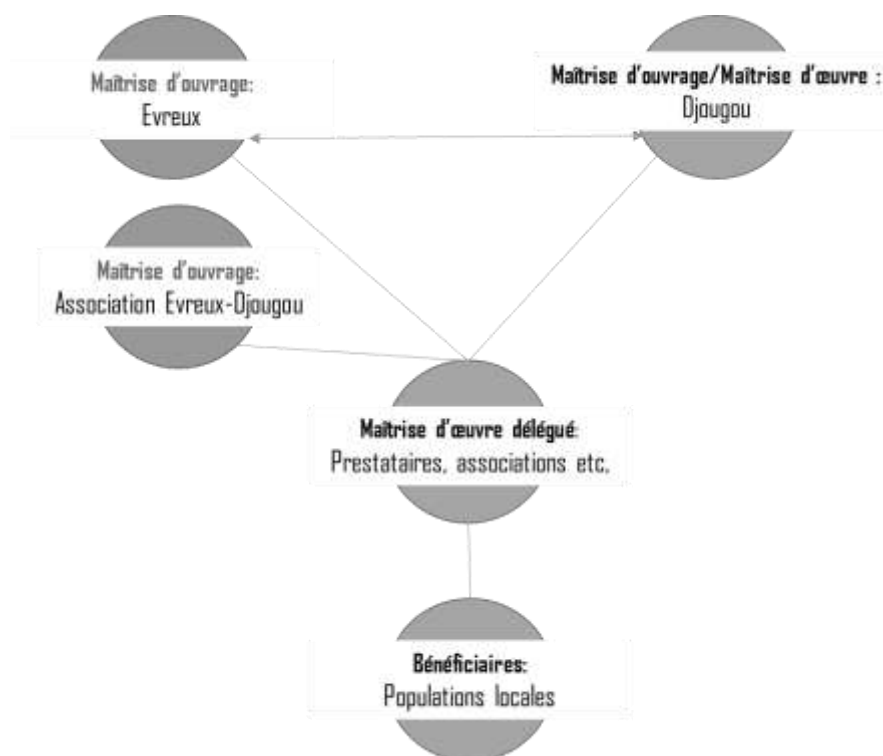
---

<sup>47</sup> Recensement de la population 2007 (INSEE)

décentralisation et l'organisation des premières élections communales en 2003. La signature d'une nouvelle convention par les deux collectivités en 2006 vit l'arrivée d'un troisième partenaire, le MAEE français. Cette convention fût également le lieu d'une identification des objectifs visés par la coopération décentralisée et une spécification du rôle et des engagements des deux parties.

### Le fonctionnement de la relation et les acteurs

Le principal acteur de la coopération décentralisée à Djougou est la commune qui a créé en son sein un poste de chargé de coopération aux lendemains de la décentralisation pour gérer l'ensemble des relations de coopération décentralisée et de jumelages de la commune. Son interlocuteur au sein de la commune d'Evreux est le chargé de coopération décentralisée de la commune d'Evreux qui effectue des voyages à Djougou trois fois par an. Le rôle des chargés de coopération décentralisée est également de faire le lien entre les différents services de la mairie qui sont concernés ou impliqués dans les actions mises en œuvre. Un volontaire du progrès a été mis à la disposition de la commune de Djougou par la ville d'Evreux pour une période de deux ans (2009-2011) grâce à un accord avec l'association France-Volontaires. Sa mission était d'apporter un appui à la mise en œuvre du programme pluri annuel tel que prévu par la convention, et communiquer sur l'avancement des projets. L'association de jumelage « Evreux-Djougou » a un rôle d'animateur de la relation, d'interpellation et de mobilisation des habitants de la ville d'Evreux. La figure ci-dessous schématise les relations entre les différents acteurs de la coopération décentralisée Evreux – Djougou :



Source : Convention coopération décentralisée 2006 ; Entretien chargé de coopération décentralisée (mairie de Djougou) 2014

Figure 19 : Montage institutionnel de la coopération décentralisée Evreux – Djougou

Les rôles attribués à chaque acteur sont prévus dans les conventions qui régissent le partenariat entre les deux communes.

Des conventions triennales sont signées entre les deux partenaires depuis 2006 (date de la signature de la première convention) : 2006-2008 ; 2009-2011, 2012-2014<sup>48</sup> et 2015-2017<sup>49</sup>. Ces différentes conventions permettent de planifier les actions et activités du partenariat sur une période de trois ans, et d'établir un chronogramme. La convention 2012-2014 a ainsi planifié la construction de trois salles de classes par an. Les conventions sont rédigées par la commune de Djougou, dans lesquelles elle exprime ses besoins et ses priorités, et qu'elle soumet à la commune d'Evreux.

### **Les thématiques d'intervention**

Depuis les premières actions prévues dans les différentes conventions triennales<sup>50</sup>, l'objectif principal et constant du partenariat entre les deux communes est l'amélioration durable des conditions de vie des habitants de Djougou. Pour atteindre cet objectif, différents domaines d'intervention furent identifiés. Ils sont répertoriés dans le tableau ci-dessous (Tableau 25), ainsi que les actions qui furent menées (les actions dans le domaine des services de base seront présentés dans la troisième partie).

Il existe peu de d'informations documentées sur les actions de la coopération décentralisée avant la décentralisation à cause du peu d'archivages. Le bilan réalisé à l'occasion des 25 ans de la coopération décentralisée Evreux-Djougou offrit ainsi l'occasion de faire un historique du partenariat<sup>51</sup>. Comme nous le montre le tableau ci-dessous, l'amélioration de l'accès à la santé, à l'éducation, à l'eau et à l'assainissement sont les principales thématiques d'intervention.

L'accès à l'assainissement a été démarré avec la mise en œuvre du projet Djougou-Evreux de Gestion des Ordures Ménagères (DEGOM). Elle a permis la mise en place de :

- La pré-collecte gérée par des ONG locales ;
- Une brigade d'hygiène pour le suivi quotidien des activités ;
- 6 quais de regroupement des ordures ;

Et également l'aménagement de 200 puisards environ et d'une la décharge finale. Des campagnes sont régulièrement organisées pour la destruction des dépotoirs illicites et l'assainissement du cadre de vie.

<sup>48</sup> Convention en cours pendant nos enquêtes de terrain

<sup>49</sup> Signature prévue en janvier 2015

<sup>50</sup> Conventions 2006-2008, 2009-2014, 2012-2014 et 2015-2017.

<sup>51</sup> Bilan des 25 ans de coopération Evreux-Djougou

**Tableau 25: Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Evreux – Djougou**

Domaines d'intervention	Actions réalisées
<b>Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envoi de fournitures scolaires</li> <li>• Constructions d'infrastructures scolaires</li> <li>• Remises de prix aux meilleurs élèves</li> <li>• Parrainages d'élèves</li> <li>• Dons de matériel</li> </ul>
<b>Eau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction et transformation d'infrastructures</li> </ul>
<b>Assainissement</b>	Projet Djougou-Evreux de Gestion des Ordures Ménagères (DEGOM) : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organisation et mise en place de la pré-collecte des ordures gérée par des ONG locales et d'une brigade d'hygiène;</li> <li>• Installation de 6 quais de regroupement des ordures ;</li> <li>• Aménagement de 200 puisards</li> <li>• Aménagement de la nouvelle décharge finale</li> <li>• Trois camions bernes pour le ramassage des ordures (entre 1998 et 2001)</li> <li>• Une cureuse pour la vidange des fosses septiques et latines (2001)</li> </ul>
<b>Santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envoi de médicaments</li> <li>• Renforcement des capacités</li> <li>• Don de matériel</li> </ul>
<b>Appui institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des capacités</li> <li>• Echange des cadres des services des deux mairies</li> </ul>
<b>Développement économique</b>	Entre 1995 et 2002 : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prêts aux femmes pour le financement d'AGR</li> <li>• Construction de cinq hangars de marché</li> <li>• Construction de cinq ponceaux</li> <li>• Construction d'un magasin de stockage</li> <li>• Aménagement d'un parking gros porteur.</li> </ul>
<b>Agriculture</b>	Depuis 2009 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation de groupements d'agriculteurs dans les cultures de contre-saison (pomme de terre, Choux, Tomate, Oignon, Pastèque).</li> </ul>
<b>Autres dons en nature</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deux véhicules de tourisme</li> <li>• Quatre véhicules de sapeurs-pompiers en 2001 et 2008</li> <li>• Trois fourgonnettes pour le transport des personnes (2001)</li> <li>• Un mini bus de vingt places</li> <li>• Dons de livres à la bibliothèque communale</li> </ul>

Source : bilan des 25 ans de la coopération décentralisée Evreux-Djougou, Entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune de Djougou

### Le financement des actions

Les actions mises en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée sont financées à 80% par la ville d'Evreux et le Grand Evreux Agglomération. Ces fonds sont versés dans un compte bancaire dédié dans une banque privée. Ce choix est une exigence des partenaires, allant à l'encontre de la volonté de

l'Etat qui souhaiterait qu'il soit versé dans un compte du Trésor Public. Les actions bénéficient également d'autres financements tels que ceux du MAE, de l'Agence Eau Normandie etc.

La convention 2010-2014 prévoit une délégation de la gestion financière des projets à la commune de Djougou et à France Volontaires. Chaque partie recevra donc respectivement les fonds liés aux coûts de fonctionnement et de réalisation.

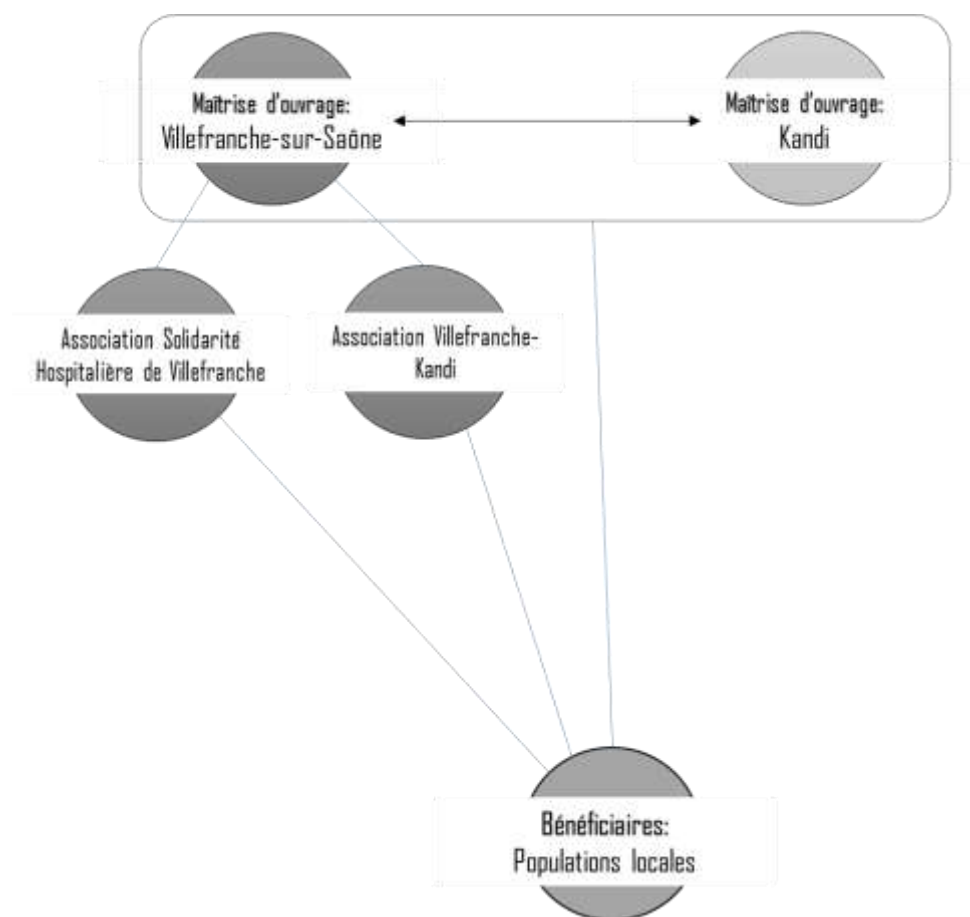
Le budget prévisionnel du programme 2012-2014 s'élève à 317 037€, dont une contribution de 56,35% de Djougou, 22,24% du GEA, et 21,41% de la commune de Djougou.

La coopération décentralisée Djougou-Evreux est caractérisée par un nombre important et diversifié de domaines d'intervention et d'actions mises en œuvre. Cette diversification des actions pourrait faire légitimement craindre le risque d'un saupoudrage et d'une diminution de l'efficacité des actions. Elles sont cependant le signe d'une relation dynamique et de l'engagement des deux partenaires.

### 3.2.2 Kandi – Villefranche-sur-Saône

Ville franche-sur-Saône est une commune de 37084 habitants (INSEE, 2014) située dans la Région Rhône-Alpes, dans le département du Rhône. Cette ville ouverte sur le monde, est également jumelée avec les villes de Schkeuditz et Bühl, en Allemagne, de Kalarach, en Moldavie, de Bertinoro en Italie, Vilafranca en Espagne et Kandi au Bénin.

Deux ans avant les premières élections locales, la commune de Villefranche-sur-Saône à la recherche d'une collectivité territoriale partenaire au Bénin, signe un premier accord de coopération décentralisée avec la commune de Kandi. Cet accord sera renouvelé en 2003 avec les nouvelles équipes communales élues. D'autres conventions triennales seront signées, le plus récent étant celui de 2013. Ces conventions sont accompagnées de protocoles d'accord annuels qui identifient les actions et le cadre de leur mise en œuvre. Le fonctionnement de la relation et les principaux acteurs sont schématisés par la figure ci-dessus :



Sources : Protocole d'accord 2014 Kandi – Francheville ; Entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune de Kandi

Figure 20: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Kandi - Villefranche-sur-Saône

Comme l'indique le graphique ci-dessus, un comité de jumelage a été créé à Villefranche, l'association Villefranche-Kandi. Elle Intervient indépendamment de la convention liant la mairie de Villefranche et celle de Kandi, en menant des actions qu'elle a identifiées de manière autonome. L'une des principales actions menées par l'association dans la ville de Villefranche est l'organisation du marché africain au cours de la quinzaine. La mairie de Kandi apporte un appui financier à l'association Villefranche-Kandi. Dans le protocole d'accord 2014, le soutien financier prévisionnel de la mairie de Villefranche est estimé à 1000 €.

L'association Solidarité Hospitalière, dans le cadre d'une convention avec la mairie de Villefranche bénéficie également d'un appui financier estimé à 2 000 € pour la mise en œuvre d'actions dans le domaine de la santé. Le choix des actions à réaliser est décidé par l'association en concertation avec les autorités sanitaires et administratives de Kandi.



## Les thématiques d'intervention

Domaines d'intervention	Actions réalisées
<b>Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction de modules de classe</li> <li>• Parrainage des enfants démunis</li> <li>• Appui à la scolarisation de jeunes filles</li> <li>• Alphabétisation des adultes</li> </ul>
<b>Assainissement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Construction de puisards pour la gestion des eaux usées ;</li> <li>▪ Aide au maintien en état d'une capacité de vidange des latrines</li> <li>▪ Appui pour le transport des déchets urbains solides après le tri sélectif ;</li> <li>▪ Etude d'un lagunage-épurateur des excréta des latrines ;</li> <li>▪ Construction de retenues d'eaux pluviales, suivant une étude réalisée en 2006.</li> <li>▪ Soutien au développement social et culturel</li> </ul>
<b>Assainissement</b>	Construction de 100 latrines familiales
<b>Santé</b>	Organisation de stages infirmiers dans les centres de santé et hôpital de Kandi Actions menées par l'association Solidarité Hospitalière Dons d'équipements aux sapeurs-pompiers (ambulance etc.)
<b>Appui institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des moyens des services municipaux</li> <li>• Formation des élus et des employés ;</li> <li>• Construction d'infrastructures</li> </ul>
<b>Développement social et culturel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction de la Maison de la Radio locale</li> <li>• Appui aux groupements, association et ONG béninoises agissant dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'hygiène ; en particulier le réseau de femmes FITILA.</li> <li>• Approvisionnement en eau dans cinq villages peulh de la commune</li> </ul> Par l'intermédiaire de l'association Villefranche-Kandi : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Information et sensibilisation des habitants de Kandi dans les domaines de la santé, de l'hygiène, de la lutte contre l'analphabétisme</li> <li>• Soutien aux activités économiques</li> </ul>

Sources : entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune de Kandi (20/08/2014, 14), Protocole d'accord 2014, conventions 2006-2008

Le choix des actions à mener est effectué en se référant aux priorités identifiées dans le PDC et PAI (Plan d'Appui Institutionnel) de la commune de Kandi.

### Le financement des actions.

Le montant de la contribution financière de la commune de Villefranche-sur-Saône est de 35 000 € (correspondant environ à 1€/habitants). Les modalités de financement des actions prévues dans les protocoles d'accord prévoient un apport de la commune de Kandi qui est estimé à environ 40 à 50% du montant total du budget des actions.

### 3.2.3 Kérou-Gleizé

La coopération décentralisée entre la commune de Kérou et celle de Gleizé est parmi l'une des plus récentes du Bénin, démarrée aux lendemains des premières élections béninoises. A la recherche d'un partenaire de coopération décentralisée, le choix de la commune de Gleizé s'est porté sur la commune de Kérou en 2005 et la première convention de coopération décentralisée a été signée le 17 février 2006. Les deux communes ont la particularité d'avoir des femmes maire. Gleizé est une ville de la région Rhône Alpes, dans le département du Rhône. Sa population est estimée en 2012 à 7605 habitants, dont les 0 à 14 ans constituent la part la plus importante avec 19,5% de la population. Elle compte également 3 109 ménages. Si la ville de Gleizé est l'unique collectivité territoriale partenaire de Kérou, celle-ci a d'autres territoires partenaires qui sont le village d'Anini dans la commune de Cozieni (Roumanie) démarrée en 1989 et la ville de Ry (Danemark).

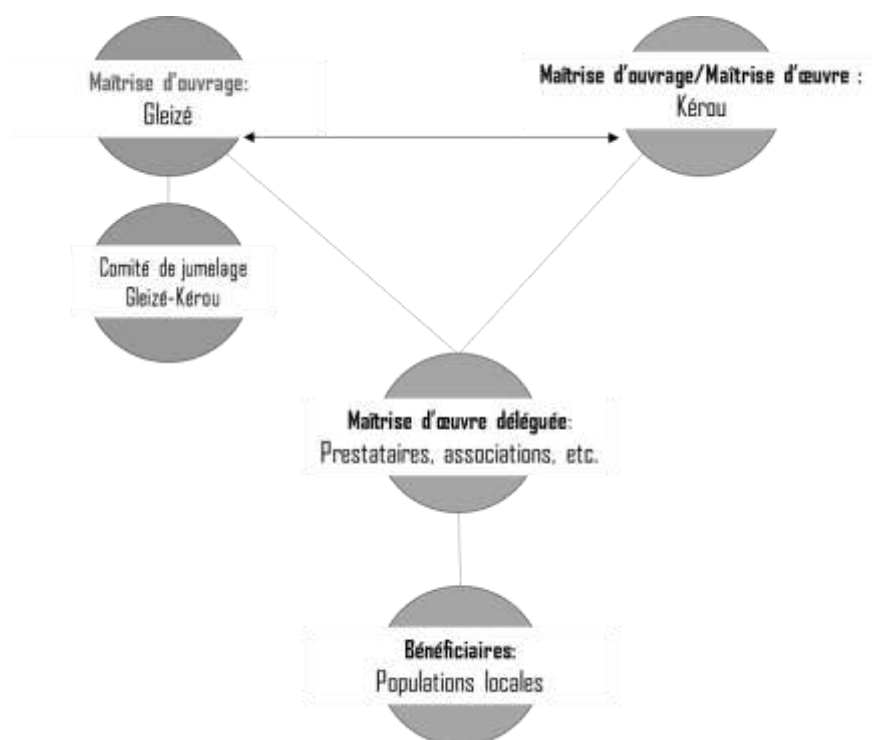
A la suite du premier accord signé en 2006, deux autres protocoles d'accords furent signés en 2008 et 2012. Ils précisent l'objet et la durée de l'accord, les domaines d'intervention, les types d'actions, le rôle des acteurs impliqués et le financement des actions. La coordination du partenariat et des différents services techniques des mairies impliqués dans les actions est assurée par les « chargés de coopération décentralisée ». Des comités de jumelages ont également été mis en place sur les deux territoires. Ils ont pour mission de rendre opérationnel le jumelage en étant un relais entre les deux territoires et en mobilisant les habitants et les différents acteurs du territoire. Le comité de jumelage de Gleizé est cependant le plus opérationnel et parvient également à mobiliser des fonds. La figure ci-dessous schématise les relations entre les principaux acteurs de la coopération décentralisée. Il décrit un partenariat entre les deux communes sur le modèle « coopération décentralisée » au sens juridique strict.

#### **Le financement des actions**

Les différents projets prévus dans les protocoles d'accord bénéficient du cofinancement des deux communes partenaires à proportions égales et d'autres partenaires financiers selon le projet à mettre en œuvre. La construction de l'internat du collège de Kérou prévu par le protocole d'accord de 2006, devait bénéficier d'un financement tripartite du MAE et des deux communes, la contribution de chaque partie équivalant au tiers du coût total du projet estimé à 90 000€.

Le projet eau et assainissement (protocole d'accord 2012) prévoyait également un financement tripartite avec une contribution de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse (50%), et des deux communes partenaires (25% chacune).

Les différentes contributions financières sont versées dans un compte spécial ouvert par la mairie de Kérou dans une banque privée.



Sources : Protocole d'accord Kérou – Gleizé ; Entretien chargé de coopération décentralisée de la commune de Kérou

Figure 21: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Gleizé – Kérou

### Les thématiques d'intervention

Les domaines d'intervention de ce partenariat sont l'Agriculture, le développement économique, l'appui institutionnel et l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base (la santé, l'éducation, l'eau potable et l'assainissement). Quelques-unes des actions menées sont répertoriées dans le tableau ci-dessous (Tableau 26).

L'un des plus importants projets, et également l'un des plus innovants, mené dans le cadre de cette coopération décentralisée est l'amélioration de l'accès à l'éducation par la construction d'un internat pour les collégiens de Kérou, pour un coût estimé à 90 000 euros (Cf. encadré 3 p. 291)

**Tableau 26: Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Kérou – Gleizé**

Domaines d'intervention	Actions réalisées
<b>Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dons de matériel didactique aux écoles et bibliothèques</li> <li>• Construction d'un internat pour les collégiens de Kérou ;</li> <li>• Equipement informatique du collège de Kérou : 8 ordinateurs</li> </ul>
<b>Eau</b>	Construction forages
<b>Assainissement</b>	Construction de 100 latrines familiales
<b>Santé</b>	Dons de matériel sanitaire
<b>Appui institutionnel</b>	Stage de formation et/ou de partage d'expériences
<b>Développement économique</b>	Octroi de micro-crédit aux femmes de la commune
<b>Agriculture</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui au groupement des femmes maraîchères pour l'acquisition de matériel agricole et de semences</li> <li>• Construction de forages pour des puits maraîchers</li> </ul>

Sources : Protocole d'accord Commune de Kérou - commune de Gleizé (2012) ; Fiche résumé du « projet de construction et d'équipement d'un internat au collège d'enseignement général de Kérou » ; Promotion de la femme rurale au sein de la commune de Kérou, Entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune de Kérou (19/08/2014).

#### **Encadré 2 : L'accès à la scolarisation par l'accès à l'hébergement : la construction d'un internat pour les collégiens de Kérou**

Les élèves de la commune de Kérou rencontrent des difficultés d'accès au cycle secondaire à la fin de leur cursus primaire car l'unique collège de la ville, le Collège d'Enseignement Général (CEG) est situé, pour les plus éloignés, à 50 km de leur lieu de résidence. Afin de lutter contre l'abandon scolaire à la fin du premier cycle chez les élèves ne bénéficiant pas d'un moyen de transport, notamment chez les filles, il s'avérerait nécessaire de leur proposer des solutions d'hébergement à proximité du collège. Le projet de construction d'un internat a alors été proposé par la commune de Kérou à leur ville partenaire de Gleizé dans le cadre de leur relation de coopération décentralisée, en adéquation avec les objectifs fixés par leur convention de jumelage. Ce projet a ainsi été l'objet du protocole d'accord signé par les deux communes en 2008.

Les objectifs du projet de « construction d'un internat » précisés dans ce protocole sont :

- La création d'un cadre d'hébergement améliorant leurs conditions de travail,
- Un accroissement du taux de fréquentation du collège, en particulier pour les filles et les handicapés du moteur,
- Amélioration de la participation des groupes vulnérables à la prise de décision au niveau local.

Il est alors prévu la construction de :

- Trois dortoirs pour 30 garçons, d'une cabine pour le maître d'internat et un magasin avec terrasse couverte ;
- Trois dortoirs pour 30 filles, une cabine pour la maîtresse d'internat et un magasin avec terrasse couverte ;
- Un bloc sanitaire de vingt WC et vingt douches (dix par sexe)

- Une cuisine annexée à un réfectoire,
- Un mur d'enceinte muni de deux portails.

Et la fourniture d'équipements :

- 62 lits,
- 62 matelas,
- 62 draps,
- 62 moustiquaires et
- 62 placards

Le projet a été évalué à 92 500 € et financé par le MAE (30 000€), la commune de Gleizé (35 800 €) et la commune de Kérou (26 700 €). L'échéancier de réalisation du projet a prévu la fin des travaux pour juin 2008. L'internat est devenu fonctionnel en 2011 et la coopération décentralisée apporte un appui aux familles ne pouvant pas prendre en charge les frais d'hébergement au sein de l'internat.

Source : Fiche résumé du « projet de construction et d'équipement d'un internat au collège d'enseignement général de Kérou » ; Entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune de Kérou (19/08/2014).

### 3.2.4 Kouandé – Francheville

Comme le partenariat entre Gleizé et Kérou, la coopération décentralisée entre les communes de Kouandé et de Francheville a débuté aux lendemains des premières élections locales au Bénin. La première convention entre les deux communes a été signée par les deux parties le 5 mars 2007 à la suite d'une première visite exploratoire en 2006. Francheville est une commune du département du Rhône, dans la région Rhône Alpes. Sa population est estimée à 13 599 habitants en 2012, dont 5 261 ménages, dont les 0 à 14 ans représentent 21,6% de la population totale. Francheville est également jumelée avec les villes de Hanau en Allemagne et Loano en Italie. Son unique partenaire dans un pays du Sud est donc la ville de Kouandé.

Les objectifs du partenariat fixés dans la première convention de 2006 (Commune de Francheville, Commune de Kouandé, 2007) sont :

- *Etablir un partenariat durable entre les deux communes dans lequel les populations locales se sentiront réellement impliquées à travers des échanges bilatéraux en faveur de l'ensemble des populations concernées ;*
- *Développer un partenariat multisectoriel entre les deux communes axé sur la promotion de la démocratie à la base et le développement local, dans le respect des principes de la concertation, du cofinancement, du suivi et de l'évaluation ;*
- *Ouvrir, de part et d'autre, les acteurs sur le monde par le développement des échanges d'expériences, de connaissances et de savoir-faire et la confrontation de leur pratique ;*
- *Contribuer au rayonnement international des deux territoires par la valorisation de leurs compétences et de leurs spécificités.*

Pour animer le partenariat, des comités de jumelage ont été mis en place sur les deux territoires. A Francheville, le comité de jumelage est dénommé « Kouandé – Francheville ». Le projet de création d'un comité de jumelage à Kouandé, similaire à celui de Francheville, est en cours depuis 2007 mais tarde encore à se mettre en place. Au sein des mairies, des chargés de coopération décentralisée ou de coopération internationale s'occupent de la gestion quotidienne de la relation et de des actions mises en œuvre.

La convention de partenariat entre les deux communes (Commune de Francheville, Commune de Kouandé, 2007) prévoit que le choix d'un projet devra résulter d'un diagnostic partagé, notamment en évaluant son opportunité et son impact sur le territoire et son adéquation avec les dispositions prévues dans la convention de coopération décentralisée. L'inscription d'un projet dans l'agenda de la coopération commence avec une expression des besoins faite par la commune de Kouandé à sa commune partenaire de Francheville qui lui transmet également ses attentes. A la suite des échanges entre les chargés de coopération décentralisée, ceux-ci sont transmis aux différents comités de pilotages, et notamment à l'élue en charge des relations internationale dans l'équipe communale de Francheville. Sur chaque territoire, des comités de pilotages sont mis en place pour le choix des projets et leur élaboration. A Francheville, ce comité est composé du maire qui le préside, d'élus, de représentants de l'administration, d'associations et de citoyens désirant s'engager dans ce partenariat. D'autres personnes ou structures pourront s'adjoindre à ce comité avec l'accord de celui-ci. C'est notamment le cas du RESACOOOP (Réseau d'Appui à la Coopération en Rhône Alpes). Le référent technique du comité de pilotage est le Directeur de la Politique de la Ville et de la Solidarité en lien avec le Directeur Général des Services.

Le Comité de Pilotage de Kouandé est également présidé par le maire. Il est composé d'élus, d'agents administratifs, de représentants d'association, d'un représentant de l'Union de Producteurs, de groupements de femmes. D'autres intervenants tels que le Ministère des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine et la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée du Bénin pourront également faire partie de ce comité. Le référent technique est le Secrétaire Général de la Mairie.

Le projet retenu passe alors au conseil communal qui statue sur les choix des actions et leurs financements. Il fera ensuite l'objet d'une convention spécifique signé par les deux communes partenaires et d'autres partenaires impliqués dans ce projet. Cette convention précisera notamment les objectifs, les résultats attendus, les moyens à mobiliser, les modalités de suivi-évaluation, le financement et les engagements des différentes partenaires. D'autres acteurs pourront également être mobilisés dans le cadre ce projet, pour leur expertise, leur savoir-faire et leurs expériences. Ce sont notamment les autres villes partenaires, la communauté d'agglomération le « Grand Lyon », le département de l'Atacora. Le montage institutionnel de cette coopération décentralisée peut être schématisé ainsi :

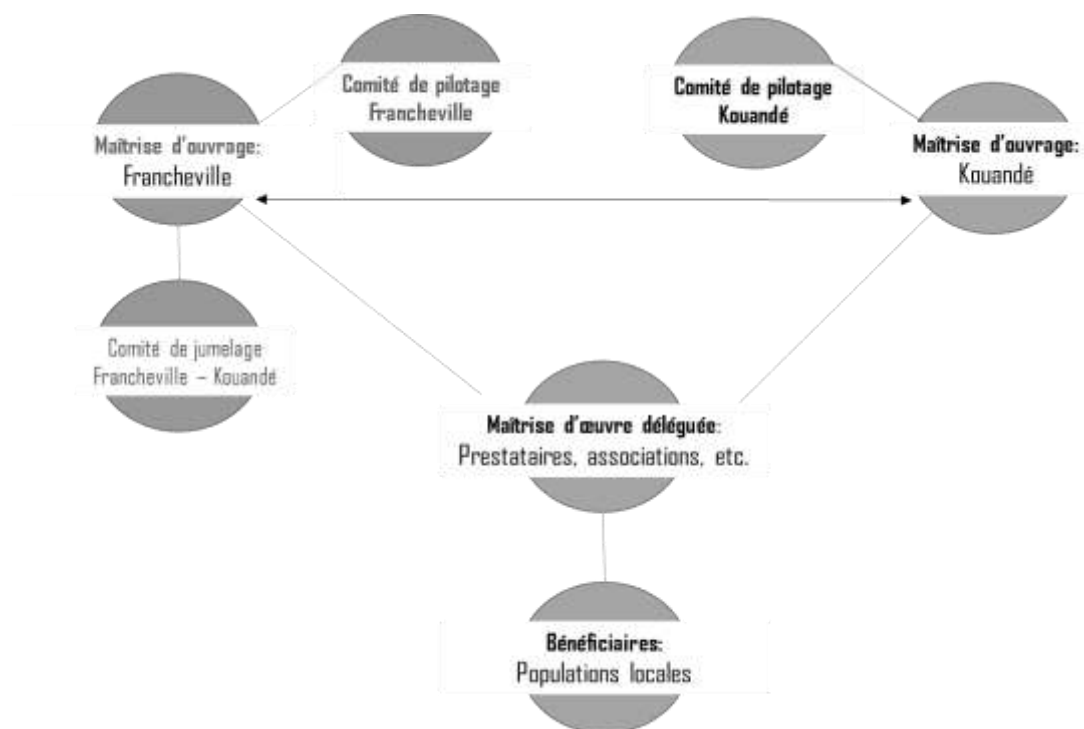


Figure 22: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Kouandé – Francheville

Différents domaines d'intervention ont été identifiés par la coopération décentralisée Kouandé-Francheville, ils sont présentés dans le tableau ci-dessous qui répertorie également les différentes actions menées.

Tableau 27: Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Kouandé – Francheville

Domaines d'intervention	Actions réalisées
<b>Education</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Don de 150 livres</li> <li>• Parrainage de l'école Kpikiré-Koka par l'école de Chater</li> <li>• Don de matériels pédagogiques et didactiques pour l'école de Kpikiré-Koka</li> <li>• Equipement de l'école de Kpikiré-Koka</li> </ul>
<b>Santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipement du centre de santé</li> <li>• Dons d'équipements à l'hôpital de Kouandé</li> <li>• Stage de deux médecins de Kouandé à Lyon</li> </ul>
<b>Administration communale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction et équipements des bureaux de la mairie de Kouandé</li> <li>• Don de matériel informatique : ordinateurs, photocopieur,</li> <li>• Formation des élus et agents de la mairie de Kouandé</li> <li>• Participation à la rémunération du référent</li> <li>• Stage à la mairie de Francheville</li> </ul>

**Tableau 27 : Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Kouandé – Francheville (suite)**

Domaines d'intervention	Actions réalisées
<b>Art et culture</b>	<b>2010</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participation d'une délégation de Kouandé à la manifestation « Les Arts dans la Ville »</li> </ul> <b>2011</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Participation d'une délégation de Francheville à la fête de la Gaani à Kouandé</li> <li>Participation de deux artistes de Kouandé à la manifestation « Les Arts dans la Ville » de Francheville</li> </ul>
<b>Développement économique et Agriculture</b>	<b>2012</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Formation en gestion comptabilité de 15 artisans et 15 Groupements de Kouandé en partenariat avec le GREF-Grenoble (Groupement des Educateurs Retraités sans-frontière).</li> </ul>

Sources des données : Suivi des acquis de la coopération décentralisée 2006 – 2012 (Mairie de Francheville) ; Convention coopération décentralisée Kouandé – Francheville : Entretien coopération décentralisée chargé de coopération décentralisée Kouandé

### Le financement des actions

Chaque projet mis en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée bénéficie du financement des deux partenaires. Les modalités de financement sont définies dans la convention spécifique rattachée à la convention de coopération décentralisée, et font également l'objet d'un avenant. Celui-ci précise notamment le montant des subventions, la participation financière, en nature ou en ressources humaines de chaque partenaire. Un compte spécifique dédié à la coopération décentralisée a été ouvert dans une banque privée locale et reçoit entre autres la participation financière de la commune de Francheville aux projets retenus.

#### Encadré 3: La mission d'appui mutualisé des coopérations décentralisées Francheville – Kouandé, Gleizé – Kérou et Rillieux-la-Pape – Natitingou.

La « référence intercommunale de coopération internationale mutualisée » est un dispositif innovant porté par les communes de Francheville, Gleizé et Rillieux-la-Pape et de leurs partenaires de coopération décentralisée respectifs : Kouandé, Kérou et Natitingou. Ce projet a été initié en 2010 et trouve sa justification dans le constat d'un manque de communication et de coordinations entre les partenaires des trois coopérations décentralisées. La proximité géographique des communes partenaires, les trois villes françaises se situant dans le département du Rhône, et les trois villes béninoises se situant dans le département de l'Atacora, offrait l'opportunité de pallier à ce problème en réduisant les coûts. Cette mutualisation des moyens et des ressources de ces coopérations décentralisées contribuera également à la formalisation des échanges entre les partenaires et à des diagnostics partagés entre les communes françaises. La mission de la référence intercommunale de coopération internationale mutualisée, tel que notifié dans le cahier de charges, et validée par les conseils communaux des différentes communes est de :

- Renforcer la communication entre les différents partenaires,
- Apporter un appui à l'identification de priorités, l'élaboration des programmes et projets, la mobilisation des ressources locales et la recherche de financements ;



- *Transmettre aux différents partenaires les différents documents nécessaires au fonctionnement de la coopération décentralisée et à la réalisation des actions, et les pièces justificatives relatives de l'utilisation des fonds ;*
- *identifier les éventuelles difficultés rencontrées et faire des propositions de solutions.*

Ce dispositif, qui prendra la forme d'un groupement de commandes, sera confié à une ONG ou un prestataire privé, et coordonné par la commune de Rillieux-la-Pape. Les coûts seront partagés à parts égales entre les collectivités françaises (qui prennent en charge 85% du coût total) et les collectivités béninoises (15% du coût total). Une commission technique sera également créée et est composée des représentants des comités de jumelage et des agents territoriaux en charge de la coopération décentralisée. Il induira un nouveau montage institutionnel des trois coopérations décentralisées :

La coopération décentralisée Kouandé – Francheville s'avère être, à l'instar des trois précédentes coopérations décentralisées béninoises, un partenariat dynamique mettant en œuvre des projets innovants et où les principaux acteurs demeurent les communes.

**Pour conclure cette deuxième partie**

Seize (16) communes ont été retenues pour la constitution de notre échantillon, elles sont répertoriées dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 28 : Tableau récapitulatif des communes de l'échantillon**

<b>Pays</b>	<b>Groupe cible</b>	<b>Groupe de comparaison</b>	<b>Caractéristiques principales</b>
<b>Burkina Faso</b>	Fada N'gourma	Bogandé	Communes urbaines Chef-lieu de département
	Pama	Gayéri	Communes urbaines Chef-lieu de département
	Markoye	Déou	Communes rurales
	Pabré	Kayao	Communes rurales à proximité de la capitale
<b>Bénin</b>	Djougou	Savalou	Plus de 100 000 habitants
	Kandi	Nikki	Plus de 100 000 habitants
	Kouandé	Matéri	Moins de 100 000 habitants
	Kérou	Sinendé	Moins de 100 000 habitants

Chacune de ces communes béninoises et burkinabés présente des spécificités, entre communes urbaines et rurales, de petite et de grande taille, disposant de plus de ressources que les autres etc. La prise en compte de ces spécificités a guidé leur appariement pour la constitution du groupe de comparaison.

Les communes du groupe cible, en coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises sont représentatives de différents modèles et pratiques du partenariat. La durée de la relation varie également d'une coopération à l'autre, certaines ayant plus de 20 ans et d'autres moins de 10 ans.

Tableau 29: Récapitulatif des caractéristiques des coopérations décentralisées des communes du groupe cible

Pays	Communes	Modèle	Durée de la relation (en 2014) en années	Principales Thématiques d'intervention
<b>Burkina Faso</b>	Fada N'gourma	Coopération décentralisée « strict »	35	Education Santé Eau/assainissement Appui institutionnel
	Pama	Jumelage	32	Education Eau/assainissement Appui aux associations locales
	Markoye	« ONG »	20	Eau/assainissement
	Pabré	Coopération décentralisée « strict »	34	Eau/assainissement Appui institutionnel
<b>Bénin</b>	Djougou	Coopération décentralisée « strict »	25	Eau/assainissement Santé Education Appui institutionnel
	Kandi	« Territoire à territoire »	13	Eau/assainissement Santé
	Kouandé	Coopération décentralisée « strict »	7	Education Santé Administration communale Art et culture Développement économique Agriculture
	Kérou	Coopération décentralisée « strict »	8	Eau/assainissement Santé Education Appui institutionnel

La présentation de ces communes a montré la fragilité de ces territoires qui nécessite un appui financier de l'Etat et des partenaires techniques et financiers. Cependant les moyens à transférer par l'Etat pour qu'elles soient en capacité d'exercer les compétences qui leur ont été transférées ne suivent pas. L'enjeu est donc grand pour les villes françaises partenaires de ces jeunes collectivités dont les habitants désirent améliorer leur accès aux services sociaux de base.



## Troisième partie :

# Mesure et analyse de l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès aux services sociaux de base: résultats et enseignements

---

Cette troisième partie sera le lieu de mesurer l'impact des projets de coopération décentralisée sur l'amélioration de l'accès à l'éducation de base (chapitre 1), à l'eau potable (chapitre 2) et à la santé de base (chapitre 3). Nous appliquerons la méthode de la double différence (ou méthode quasi expérimentale) qui a été combinée à celle de l'appariement. Nous réaliserons pour chaque service de base la mesure de la première différence qui est celle de « l'avant-après » et la seconde différence qui est celle de « l'avec-sans ».

### **Le temps de l'évaluation : « l'avant – après »**

Pour le premier différentiel, nous devons donc déterminer la date de la première mise en œuvre de l'action afin de mesurer dans le temps les évolutions des indicateurs que nous avons retenus pour chaque service de base. A cette étape nous avons rencontré des difficultés avec les coopérations décentralisées Fada N'Gourma – Epernay, Pabré – Limoges, et Djougou – Evreux qui ont des relations très anciennes, les premières conventions ayant été signées respectivement en 1979, 1999 et 1989. « L'avant » coopération décentralisée se situe à une période où les données statistiques sont inexistantes, inaccessibles ou inadaptées (par exemple le nouveau découpage territorial au Burkina Faso à partir de 2006). Afin de pallier à cette difficulté, nous avons fait le choix de situer notre année de référence à l'année de la mise en œuvre de la décentralisation sur l'ensemble du territoire national. L'année de référence pour les communes burkinabés serait alors 2006 et pour les communes béninoises, 2002.

Le choix de la date des premières élections locales comme période de référence (T0) n'est pas fortuite. Elle se justifie d'une part par le fait qu'elles ont constitué une étape importante dans la coopération

décentralisée. Certaines collectivités territoriales ont été conduites à changer d'interlocuteurs et à signer de nouveaux accords ou conventions de partenariat avec les nouveaux représentants de la commune. Et d'autre part, comme nous l'avons présenté dans le premier chapitre de la deuxième partie, avec la mise en œuvre de la décentralisation, l'accès aux services sociaux de base est devenu l'une des compétences de la commune. Il semblait alors pertinent de voir comment la coopération décentralisée pouvait apporter un appui aux nouvelles collectivités territoriales dans l'exercice de leurs nouvelles compétences.

La méthodologie de l'évaluation d'impact implique que la période de suivi (T1) soit fixée à la fin de l'action afin de pouvoir identifier les améliorations apportées par les actions de coopération décentralisée après le transfert des compétences aux communes, et après la mise en œuvre de l'action. Il est difficile dans le cas des coopérations décentralisées de respecter cette condition car elles s'inscrivent traditionnellement dans la durée. Nous avons dérogé à cette règle et avons fait le choix, à partir de la période de référence, de mesurer les variations des indicateurs sur une période de 8 ans en moyenne. Le choix de cette période a été motivé par la date de début de nos recherches (en 2011) et par la disponibilité des données statistiques. Elle s'étend donc pour les communes burkinabés de 2006 à 2014 et pour les communes béninoises de 2002 à 2010. Ces dates ont cependant été amenés à s'adapter pour chaque service de base après le constat au cours de l'enquête de terrain et de l'exploitation des données statistiques que certaines compétences n'ont été transférées aux communes que plusieurs années après les premières élections. C'est notamment le cas pour la compétence « eau – assainissement » qui a été effectivement exercée par les communes burkinabés (ROCARE BURKINA FASO/UEMOA, 2011) et béninoises à partir de 2008 avec l'application de nouveaux décrets définissant les conditions de la mise en œuvre des premières lois de décentralisation.

#### **La mesure du contrefactuel : « avec – sans »**

Le premier différentiel (avant – après) est la différence entre la valeur de l'indicateur de résultat à l'instant T1 et sa valeur à l'instant T0 dans la commune en coopération décentralisée (D1), et le second différentiel sera le calcul de l'avant-après pour sa commune appariée soit :

$$D1 = T1 - T0 \text{ (commune en coopération décentralisée)}$$

$$D2 = T1 - T0 \text{ (commune appariée)}$$

La double différence (DD) qui nous permettra de combiner les deux contrefactuels contrefaits sera la différence entre le premier différentiel et le second différentiel. Cette étape nous permettra d'attribuer l'impact mesuré à la coopération décentralisée.

L'une des questions qui sera récurrente dans l'évaluation de l'impact de la coopération décentralisée est celle de savoir si les communes appariées sont comparables pour tous les services sociaux de base que nous avons retenus. Ces communes ont été retenues à cause de leurs caractéristiques générales qui les rendent les plus similaires possibles, tout en sachant qu'il est difficile, voire impossible de trouver deux communes complètement identiques.

L'un des obstacles qui pourrait être rencontré est que les communes qui présentent des caractéristiques générales les plus proches possibles, peuvent avoir une situation de départ différente dans l'accès aux services sociaux de base. Pour pallier à cette difficulté, nous porterons un intérêt particulier à l'évolution des communes dans l'amélioration de l'accès aux services de base, ce qui pourrait nous permettre de voir comment elles parviennent à combler leurs déficits entre les atouts et les contraintes du territoire, avec et sans partenariat de coopération décentralisée. Des tests de falsification ont également été réalisés pour valider les résultats obtenus.

Afin de permettre une lecture transversale de la thèse pour chaque commune du groupe cible, Chaque chapitre sera organisé en trois parties. Les deux premières parties seront consacrées à la mesure de l'impact, l'une dans les communes burkinabés et l'autre dans les communes béninoises. L'ordre des communes sera celui utilisé dans les chapitres 2 et 3 de la deuxième partie. La troisième partie devra nous permettre d'attribuer l'impact mesuré à la coopération décentralisée. Nous utiliserons les termes « d'impact éventuel » ou « d'association plausible » pour qualifier ce lien de cause à effet que nous établirons car nous sommes conscients des limites de la méthode appliquée au territoire comme objet d'étude. Ces termes ne remettant pas en cause les résultats de l'évaluation.

### **L'impact sur l'offre en services sociaux de base sur le territoire partenaire**

L'accès aux services sociaux de base sur les huit territoires partenaires des communes françaises sera évalué en termes d'offres.

La contribution de la coopération décentralisée à la réduction des inégalités sera principalement abordée en termes d'offres répondant à une demande sur le territoire. L'action de la coopération décentralisée pourrait ainsi permettre de réduire les inégalités territoriales entre le milieu rural et le milieu urbain (pour les communes urbaines), et entre le territoire partenaire et les autres territoires qui disposent d'un meilleur accès aux services sociaux de base.

Les questions auxquelles nous devons répondre sont :

- Y-a-t-il eu amélioration de l'offre sur le territoire ?
- Y-a-t-il eu réduction des inégalités sur le territoire ?
- Ces améliorations peuvent-elles être attribuées aux actions de coopération décentralisée ?

### **Une insuffisance des données et la diversité des indicateurs d'un pays à l'autre**

Les principales sources de données utilisées au cours de cette évaluation seront présentées pour chaque service social de base dans le chapitre concerné. Les sources d'informations pour les coopérations décentralisées demeurent les mêmes que celles présentées dans la deuxième partie. Ce sont :

- Les entretiens avec les chargés de coopération décentralisée
- Les rapports d'étape et d'évaluation des coopérations décentralisées
- Les comptes rendus de réunions
- Les procès-verbaux de réunions
- Les comptes rendus financiers des actions
- L'atlas des coopérations décentralisées
- La visite des sites des réalisations etc.

Le constat fait d'un point de vue général est celle de l'insuffisance des données et de la diversité des indicateurs choisis. De nombreux données statistiques disponibles ne sont pas désagrégées au niveau communal, ou ne sont pas accessibles au public.



## **Chapitre 1** – L'impact de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'accès à l'éducation de base : croissance de l'offre éducative et réduction des inégalités d'accès

### **Evaluer l'offre scolaire sur les territoires**

L'accès à l'éducation de base étant la résultante de la confrontation entre l'offre et la demande scolaire, pour améliorer l'accès à l'éducation, il faudrait à la fois influencer sur l'offre et la demande. Mais les actions menées dans le domaine de l'éducation de base par les partenaires de coopération décentralisée, comme nous avons pu le voir dans la présentation des coopérations décentralisées retenues (partie 2, chapitre 3) concernent essentiellement l'amélioration de l'offre éducative à travers la construction et l'entretien des écoles et des salles de classe, l'équipement des infrastructures (forages, latrines), la création de cantines scolaires, la fourniture de mobiliers (bureau, tables-bancs etc.), la fourniture d'équipements didactiques, d'ouvrages scolaires etc.

La question de l'impact de l'accroissement de l'offre scolaire sur l'amélioration de l'accès à l'éducation de base mériterait d'être posée et pas uniquement dans le domaine de la coopération décentralisée. En effet, ce questionnement est au cœur de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques nationales et locales, et de l'action des partenaires techniques et financiers, des ONG et associations intervenant dans le domaine de l'éducation de base.

Le constat a été fait que les différentes politiques éducatives mises en œuvre à l'échelle nationale ou internationale pour améliorer l'offre scolaire, en particulier après la conférence de Jomtien, ont rapidement montré leurs limites. En effet, après la hausse des taux de scolarisation au cours des années 90, faisant suite à la baisse observée dans les années 80 (l'un des effets des PAS), force a été de constater que les objectifs fixés à Jomtien et réaffirmés à la conférence de Dakar sont encore loin d'être atteints (LANGE, et al., 2003). Si pendant longtemps l'on a pu croire que la création d'une école sur le territoire inciterait automatiquement les parents ayant des enfants en âge d'être scolarisé à y inscrire leurs enfants, les faits ont montré le contraire. On peut ainsi trouver dans certaines zones des classes en sur-effectifs (plus de 60 élèves par classe) et dans d'autres des classes en sous-effectifs avec moins de 40 élèves par classe. Constats qui conduisent à s'interroger sur l'adéquation entre l'offre et la demande d'éducation. C'est également l'un des constats fait par le Niger, l'un des pays ayant le plus faible taux de scolarisation au monde, dans son document de présentation de la deuxième phase du Plan Décennal de

Développement de l'Education de Base (PDDE 2008-2010) : « *La réussite de toute politique éducative repose principalement sur la nécessaire articulation entre offre et demande de scolarisation. Or, pendant la première phase du programme, l'approche a été de privilégier l'offre au détriment de la demande. Cette approche connaît des limites, « lorsque l'hypothèse implicite (qui valide le centrage sur l'offre) selon laquelle il existe une demande potentielle forte de scolarisation, n'est pas suffisamment vérifiée* ». Ainsi, le recrutement massif de contractuels de l'éducation et l'accélération du programme de constructions scolaires alors qu'aucune stratégie de stimulation de la demande n'est mise en place n'ont pas entraîné d'impact en terme de scolarisation effective et ont eu pour effets la baisse des niveaux d'encadrement (le ratio élèves/maître est passé de 44 à 40 entre 2003 et 2006). En matière de scolarisation des filles, la non atteinte des objectifs visés est pour l'essentiel liée à la non prise en compte des principaux déterminants de la demande » (Ministère de l'Education Nationale - Niger, 2007 p. 5).

La non-prise en compte de la demande scolaire dans les politiques éducatives est également l'une des critiques formulés par Hallak à la suite de la Conférence Mondiale de l'Education pour Tous de 1990 : « *La question de la demande aurait mérité d'être mentionnée pendant la Conférence Mondiale sur l'Education pour Tous, mais les principales préoccupations des participants étaient alors l'offre (accès et équité) et la réussite de l'apprentissage. La Déclaration et la Cadre d'action de Jomtien partent de l'hypothèse que si l'offre est satisfaisante (sur les plans de la quantité, de la localisation et de la qualité) enfants et adultes iront à l'école et l'objectif de l'éducation pour tous sera atteint.* » (HALLAK, 1994 p. 14).

L'intérêt pour la demande scolaire est encore très récente, nous pourrions citer parmi les premières études publiées celles de Philippe de Vreyer sur la demande d'éducation en Côte d'Ivoire (VREYER, 1996), et de Marc Pilon et Yacouba Yaro sur la demande d'éducation en Afrique (PILON, et al., 2001).

Ainsi les actions menées pour accroître l'offre scolaire pourraient avoir des effets différents selon les obstacles à la scolarisation au primaire rencontrés sur le territoire où l'action est menée. Sur un territoire où la demande d'éducation est faible, un accroissement de l'offre scolaire devrait être couplé avec des actions visant à stimuler la demande afin d'atteindre la finalité de l'action qui est l'amélioration de la scolarisation au primaire.

Afin d'établir un lien direct de cause à effet entre nos résultats et la coopération décentralisée et pour respecter le cadre de l'action de la coopération décentralisée, nous limiterons donc le champ de nos recherches à l'offre scolaire au primaire.

L'offre scolaire reste au cœur des politiques publiques locales et nationales pour l'amélioration de l'accès à l'éducation de base, et l'apport de la coopération décentralisée peut être en ce sens déterminant pour améliorer cette offre.

Nous poserons donc l'hypothèse que sur les territoires composants notre échantillon, l'offre scolaire contribue à l'amélioration de l'accès de l'éducation. Les inégalités identifiées seront donc celles liées à la répartition des infrastructures scolaires sur le territoire, à leur accessibilité géographique, à la

présence des équipements favorisant leur accès aux enfants scolarisables et à la qualité des infrastructures (matériaux de construction, forages, latrines, électricité).

### Effets attendus et indicateurs

Cette évaluation de l'impact a pour but d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes:

- Les communes du groupe-cible au Burkina Faso et au Bénin ont-elles amélioré l'offre scolaire sur l'ensemble de leur territoire en termes de quantité et de qualité?
- Les communes partenaires au Burkina Faso et au Bénin ont-elles réduits les inégalités de l'offre scolaire sur l'ensemble de leur territoire?
- L'amélioration de l'offre scolaire peut-elle être attribuée à la coopération décentralisée ?

Les réponses apportées à ces différentes questions nous permettront de répondre à notre principale question évaluative : Quel est l'impact de la coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès à l'éducation de base ?

Les effets attendus de la coopération décentralisée sur l'offre scolaire et les indicateurs identifiés pour mesurer l'impact sont répertoriés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 30: Grille d'analyse de l'impact des actions menées dans le domaine de l'éducation de base

Effets attendus	Indicateurs
<b>Amélioration quantitative des infrastructures scolaires</b>	Ratios élèves/salles de classe
<b>Amélioration de l'encadrement</b>	Ratios élèves/enseignant
<b>Accessibilité géographique</b>	Pourcentage des élèves parcourant une distance $\geq 3$ km
<b>Equipements des écoles en infrastructures</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Proportion des écoles équipées d'une cantine scolaire</li> <li>➤ Proportion des écoles équipées de latrines</li> <li>➤ Proportion des écoles équipées de forages</li> </ul>
<b>Réduction des inégalités de genre et entre les milieux de résidence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ IPS F/G (Indice de parité scolaire des filles par rapport aux garçons)</li> <li>➤ IPE F/G (Indice de parité des effectifs des filles par rapport aux garçons)</li> <li>➤ IE U/R (Indice d'Equité de la zone urbaine par rapport à la zone rurale)</li> </ul>

Il serait nécessaire de rappeler que les effets répertoriés dans le tableau ci-dessus ne sont pas toujours ceux explicitement identifiés par les différents acteurs de la coopération décentralisée ou d'éventuels commanditaires d'une évaluation. Leur sélection a été guidée par le type d'actions menées et par les objectifs de notre recherche.

### **L'offre scolaire**

Le ratio élèves/salle de classe, qui est le rapport entre les effectifs des élèves et le nombre de salles de classe, nous permettra de savoir si le nombre de salles de classe disponibles permet d'accueillir tous les élèves effectivement inscrits à l'école en respectant les recommandations nationales au Burkina Faso et au Bénin qui sont d'un maximum de 50 élèves par salle de classe (MEBA Burkina Faso, 2000).

Il en est de même pour le ratio élèves/enseignant qui est le rapport entre l'effectif total des élèves et le nombre d'enseignants. Les normes nationales pour ces deux pays est d'un maximum autorisé de 50 élèves par enseignant. L'Initiative de Mise en Œuvre Accélérée de l'EPT (Fast Track Initiative) a proposé un cadre incitatif, entre options et arbitrages, pour la mise en œuvre de stratégies rapides et efficaces conduisant pour l'EPT recommande notamment un ratio élèves/maître égal à 40.

L'offre scolaire sera également évaluée à partir de l'accessibilité géographique des écoles primaires (pourcentage des élèves parcourant une distance supérieure à 3 km). Les données sur cet indicateur ont été accessibles seulement au Burkina Faso. C'est également dans ce pays que nous avons pu disposer de données sur les équipements des écoles, avec comme indicateurs le pourcentage d'écoles équipées de forages, le pourcentage d'écoles équipées de latrines et le pourcentage d'écoles disposant de cantines scolaires.

### **Les inégalités**

L'Indice d'Équité de la zone urbaine par rapport à la zone rurale (IE U/R) est le rapport entre l'indicateur en milieu rural et l'indicateur en milieu urbain. Plus l'indicateur sera proche de 1 (inférieur ou supérieur) et plus il y aura équité entre le milieu rural et le milieu urbain. Le calcul de la différence et de la double différence de cet indicateur, entre la période de suivi et la période référence, entre deux territoires pourrait cependant nous induire en erreur car il apparaîtrait que plus sa valeur est élevée, et plus la situation est équitable entre les deux territoires. Pourtant un indice égal à 0,99 est plus équitable qu'un indice égal à 1,50. Afin de corriger cette éventuelle erreur, nous calculerons la valeur absolue de l'écart entre la valeur de l'indice d'équité et 1. Nous obtiendrons alors l'écart à combler afin d'atteindre l'équité que nous appellerons Ecart de l'Indice d'Équité Urbain/Rural (Ecart IE U/R). L'équité entre la zone rurale et la zone urbaine sera ainsi mesurée dans le domaine de l'offre scolaire à partir des ratios élèves/enseignants, élèves/salle de classe, l'accessibilité géographique (à partir des pourcentages des élèves parcourant une distance supérieure ou égale à 3 km pour atteindre leur établissement scolaire) et des équipements des écoles.

Nous appliquerons également cette méthode pour comparer l'Indice de Parité Scolaire des filles par rapport aux garçons qui est le rapport entre le TBS des filles et le TBS des garçons, et nous l'appellerons Ecart IPS F/G (Ecart de l'indice de Parité Scolaire des filles par rapport aux garçons). Sur les territoires

où nous ne disposons pas de toutes les données sur le TBS au niveau communal (notamment au Burkina Faso), nous avons eu recours à l'Indice de Parité des Effectifs des filles par rapport à celle des garçons. (IPE F/G). Cet indice est bien différent de celui de l'IPS et ne permet pas de les comparer, mais il nous semble que c'est un indicateur de rechange pertinent sur l'accroissement de l'effectif des filles par rapport à celui des garçons. L'équité entre le milieu urbain et le milieu rural sera également calculé à partir de l'IPS et l'IPE en zone urbaine et en zone rurale.

Les principales inégalités territoriales dans le domaine de l'éducation de base que nous analyserons seront donc les inégalités selon le genre et selon le milieu de résidence.

Au regard des ressources financières, matérielles et humaines limitées des collectivités territoriales des pays de l'Afrique subsaharienne, un ratio élèves/enseignant ou un ratio élèves/salle de classe inférieur à 40 indique généralement une faible scolarisation sur le territoire, et une offre de salles de classe qui est supérieure à la demande effective de scolarisation. En comparant les ratios entre les différents territoires, nous avons donc fait le choix de ne pas retenir comme un avantage des ratios inférieurs à 40. Le choix des indicateurs pour chacun des cas que nous étudierons dépendra de la disponibilité des données. En effet, au Burkina Faso, il a été difficile, voire impossible, de disposer des taux de scolarisation au niveau communal pour toutes les communes et sur toute la période d'observation retenue. Les indicateurs retenus par pays sont répertoriés dans le tableau ci-dessous :

**Tableau 31: Disponibilités des données statistiques sur l'éducation de base au Burkina Faso et au Bénin au niveau communal**

Indicateurs	Burkina Faso	Bénin
Taux de scolarisation		x
Nombre d'élèves inscrits	x	x
Taux d'accroissement des effectifs des élèves	x	x
Taux d'accroissement des écoles et des salles de classes	x	x
Ratios élèves/salles de classe	x	x
Ratios élèves/enseignant	x	x
Accessibilité géographique	x	
Proportion des salles de classe en mauvais état		x
Proportion des salles de classes construites en matériaux définitifs		x
Proportion des écoles équipées d'une cantine scolaire	x	
Proportion des écoles équipées de latrines	x	
Proportion des écoles équipées de forages	x	

### Les sources de données

Nous avons eu recours à plusieurs sources pour accéder aux données sur l'éducation de base, en particulier pour les communes burkinabés. Ces données divergeaient d'une source à l'autre, mais le recours à ces sources était nécessaire à cause de la période d'observation choisie (les statistiques du

MEBA n'étaient plus désagrégées au niveau communal à partir de 2008) et de la nécessaire comparaison entre les zones rurales et les zones urbaines pour les communes urbaines. Plusieurs erreurs ont également été identifiées dans les monographies des communes de Fada N'Gourma et de Bogandé publiées en 2006 qui ne correspondaient pas aux données des annuaires statistiques de l'éducation nationale.

Les principales sources pour le Burkina Faso sont :

- Annuaire statistique 2014 de la région de l'Est : (INSD - Burkina Faso, 2014)
- Annuaire statistique 2014 de la région du Centre Sud : (INSD - Direction Régionale de l'Est, 2015)
- Annuaire 2014 de la région du Sahel : (INSD - Direction Régionale du Sahel, 2015)
- Les annuaires statistiques de l'éducation de base de 2002 à 2014
- Base des données du Ministère de l'Enseignement de base et de l'Alphabétisation (MEBA)
- Monographies des communes de Fada N'Gourma, Bogandé, Pabré, Kayao, Pama
- Tableau de Bord Socio-Economique 2010 de la région de l'Est, du Centre, du Sahel et du Centre Sud (publié par le Ministère de l'Economie et des Finances),

Pour le Bénin :

- Annuaire statistique du Bénin de 2000 à 2010
- Monographies des communes de Djougou, Savalou, Kandi, Nikki, Kérou, Sinendé, Kouandé, Matéri
- PDC des communes de Djougou, Savalou, Kandi, Nikki, Kérou, Sinendé, Kouandé, Matéri première et deuxième génération.
- Schéma d'Aménagement Communal des communes de Djougou, Kérou, Savalou
- Les cahiers des villages et des quartiers des villes des départements de l'Atacora, la Donga l'Alibori et des Collines.

L'analyse situationnelle de référence se situe à l'année scolaire 2006-2007 pour les communes burkinabés, et 2002-2003 pour les communes béninoises. Les premières élections locales ayant été organisées sur l'ensemble du territoire national au Burkina Faso et au Bénin respectivement en 2006 et en 2002.

## 1.1 Dans les communes burkinabés : mesure de l'impact sur l'offre scolaire et les inégalités

L'accès à l'éducation de base au Burkina Faso est caractérisé par d'importantes inégalités régionales. Le premier PDDEB du Burkina Faso (MEBA Burkina Faso, 2000) faisait observer qu'à la rentrée 1997-1998, les régions du Centre et des Hauts-Bassins atteignaient respectivement des TBS de 76,1% et 59,2%, tandis que les régions de l'Est et du Sahel avaient les plus faibles TBS, soit respectivement 18,6% et 15,1%. Ces disparités territoriales étaient également détectables entre les différentes provinces. Au regard de la situation en matière d'éducation dans ces différentes provinces, 10 d'entre elles ayant les plus faibles taux de scolarisation ont été identifiées comme provinces prioritaires. Celles-ci devraient bénéficier « *d'un programme spécial prioritaire de de réhabilitation et d'équipement de salles de classe* » (MEBA Burkina Faso, 2000 p. 23). Et également « *la mise en œuvre des mesures incitatives visant à accélérer le recrutement des élèves filles, à favoriser leur maintien à l'école et améliorer leur parcours scolaire: priorité aux filles pour le recrutement, expérimentation, dans les 10 provinces les plus défavorisées en matière de scolarisation des filles, de mesures de discrimination positive (bourses, gratuité des manuels et fournitures, garderie pour les jeunes enfants, système d'études, etc.).* » (MEBA Burkina Faso, 2006 p. 24). Toutes les provinces des régions de l'Est et du Sahel ont été désignées provinces prioritaires.

A partir de 2010, dans le cadre de la mise en œuvre de la phase II du PDDEB, 48 communes ayant les taux de scolarisation les plus bas ont été désignés prioritaires, en remplacement des 10 provinces prioritaires. Parmi elles, on retrouve 16 communes de l'Est et 18 communes du Sahel dont les communes de Bogandé, Gayéri, Déou et Markoye qui font partie de notre échantillon. Ces quatre communes ont ainsi pu bénéficier de politiques éducatives spécifiques pour améliorer l'accès à l'éducation de base. Différentes études ont identifié les causes principales de la sous-scolarisation au Burkina Faso, et notamment dans ces deux régions :

- Les pesanteurs socio-culturelles
- Le coût d'opportunité
- Le faible niveau de ressources des parents

La mesure de l'impact sur ces territoires pourrait nous permettre de vérifier l'hypothèse selon laquelle la coopération décentralisée a un impact sur la réduction des inégalités d'accès à l'éducation de base. Les données disponibles au Burkina Faso nous ont permis d'identifier 11 indicateurs pour mesurer et analyser l'impact de la coopération décentralisée sur la réduction des inégalités. Ce sont :

- Le ratio élèves/salle de classe
- Le ratio élèves/enseignant

- L'Indice de Parité des Effectifs des filles par rapport aux garçons (IPE F/G)
- Le pourcentage d'élèves parcourant une distance supérieur ou égale à 3 km
- Le pourcentage d'écoles équipées de forages
- Le pourcentage d'écoles équipées de latrines
- Le pourcentage d'écoles disposant d'une cantine scolaire

En outre, pour les communes urbaines, les inégalités entre la zone urbaine et la zone rurale seront également mesurés pour ces différents indicateurs à travers l'Indice d'Équité de la zone urbaine par rapport à la zone rurale (IE U/R).

### 1.1.1 Les communes urbaines de Fada N'Gourma et Bogandé

#### **Analyse situationnelle de référence : une offre éducative inégale**

Fada N'Gourma est la plus importante des huit communes burkinabés de notre échantillon. Elle est subdivisée en deux circonscriptions d'éducation de base, à cause de la taille de la commune et du nombre d'écoles présentes sur son territoire. Les écoles de la zone urbaine (constituée de 11 secteurs), constituent la circonscription CEB Fada 1, et la CEB Fada 2 regroupe les écoles des 33 villages.

Selon l'annuaire statistique de la région de l'Est, au cours de l'année scolaire 2006-2007 (INSD Burkina Faso, 2015), la commune de Fada N'Gourma disposait sur son territoire des infrastructures suivantes pour l'accès à :

- ❖ L'enseignement de base :
  - Deux établissements d'enseignement préscolaire (un public et un privé),
  - 51 écoles primaires (36 écoles publiques et 15 écoles privées)
  - 59 centres d'alphabétisation
- ❖ L'enseignement secondaire :
  - Deux collèges d'enseignement général (un public et un privé)
  - Trois lycées d'enseignement général : un lycée public et deux lycées privés
  - Un lycée d'enseignement technique
  - Un séminaire dispensant également un enseignement secondaire général
  - Un centre de formation professionnelle

Et la commune Bogandé disposait sur son territoire pour :



- ❖ L'enseignement maternel : une garderie privée accueillant 16 enfants et un Bissongo<sup>52</sup> (village de Kottia) (SANOU, 2006).
- ❖ L'enseignement de base :
  - 45 écoles primaires (dont 6 privées) pour 130 salles de classe (INSD Burkina Faso, 2015)
  - 27 centres d'alphabétisation (SANOU, 2006)
- ❖ L'enseignement secondaire  
Un lycée provincial de 14 classes

La province de Gnagna dont le chef-lieu est la commune de Bogandé a fait partie, comme la province du Gourma, des 20 provinces prioritaires pour l'éducation de base identifiées par le MEBA en 2000 dans le cadre de la mise en œuvre du PDDEB (Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (Burkina Faso), 2000). Le TBS dans la province de Gourma était alors égal à 48,8 et dans la province de Gnagna, 48,1 (INSD Burkina Faso, 2015).

Le statut de chef-lieu de région de la commune de Fada N'Gourma lui offre l'opportunité d'accueillir sur son territoire certaines infrastructures scolaires et la direction régionale de l'éducation comme le lycée technique de Fada N'Gourma.

#### ❖ La scolarisation : des inégalités de genre et selon le milieu de résidence

Au cours de l'année scolaire 2006-2007, le TBS de la commune de Fada N'Gourma était égal à 57,7% (SANOU, 2006) et celui de Bogandé était égal à 35,4% (SANOU, 2006). L'écart entre ces TBS est important (environ 22 points), cependant une dynamique pour améliorer la scolarisation à Bogandé est en marche avec un Taux d'admission (TA) de 70,49% contre 59,21% pour la commune de Fada N'Gourma.

L'écart entre les TBS des deux communes se reflète également dans les effectifs des élèves. En 2006-2007, Bogandé accueillait dans ses écoles primaires 4218 élèves, soit près de la moitié des effectifs des élèves de Fada. Les inégalités de scolarisation entre les filles et les garçons sont plus importants à Bogandé qu'à Fada N'Gourma, confirmé par L'Indice de Parité de Scolarisation filles/garçons l'IPS F/G et L'Indice de Parité des Effectifs filles/garçons (l'IPE F/G) qui sont présentés dans le tableau ci-dessous :

---

<sup>52</sup> Centre d'entraide communautaire préscolaire pour la petite enfance informel à caractère social (KABORE, et al., 2001). Les nouvelles politiques éducatives tendent à leur restructuration et leur formalisation comme autre alternative aux écoles maternelles (MEBA, 2007)

Tableau 32: Les inégalités de genre a Fada N'Gourma et Bogandé (2005-2006)

Indicateurs	Fada N'Gourma		Bogandé	
	Filles	Garçons	Filles	Garçons
TBS (%)	55,95	59,4	31,9	38,75
TA (%)	49,96	55,57	63,66	77,70
Effectifs des élèves	5009	5419	2532	2816
IPS F/G	0,94		0,82	
IPE F/G	0,89		0,85	

Source: (INSD Burkina Faso, 2015), (SANOU, 2006), (SANOU, 2006)

Il existe également des inégalités selon le milieu de résidence. Les taux de scolarisation sont très faibles en milieu rural. A Fada N'Gourma, le TBS en milieu rural est égal à 27,75%, contre 87,64% en milieu urbain, soit près du triple de celui en milieu rural. Nous observons les mêmes écarts pour le TA qui est égal à 78,66% en milieu urbain et 27,16% en milieu rural. Les effectifs des élèves en milieu rural constituaient 35,4% du nombre total des élèves fréquentant les écoles primaires de la commune. Nous ne disposons pas des TBS selon le milieu de résidence pour la commune de Bogandé, mais le milieu rural accueillait en 2006-2007, 34,8% du nombre total des élèves de la commune. Cette situation, presque similaire sur les deux territoires, indique cependant un meilleur niveau de scolarisation en milieu rural dans la commune de Fada N'Gourma car la population rurale y représente 66,5% de la population totale tandis qu'elle représente 82,4% à Bogandé.

Les inégalités de genre sont plus importantes en milieu rural qu'en milieu urbain au regard des IPE F/G dans les deux communes. L'indice d'équité urbain/rural de l'indice de parité fille/garçon (IEU/R (IPE F/G)) était égal à 1,22 à Fada N'Gourma et à 0,60 à Bogandé. La proportion de filles dans les effectifs des élèves est donc plus élevé dans la zone urbaine de la commune de Fada N'Gourma que dans la zone rurale.

#### **Des infrastructures scolaires insuffisantes: un ratio élèves/salle de classe supérieur aux recommandations nationales**

Fada N'Gourma dispose sur son territoire de 53 écoles pour 228 salles de classe. L'offre scolaire privée constituait 20,6% des salles de classe de la commune. Cette offre est répartie entre la zone urbaine (26 écoles pour 121 salles de classe) et la zone rurale qui dispose de 10 salles de classe. Le ratio élèves/salle de classe qui était égal à 52,7 élèves pour une salle de classe nous indique une offre en salles de classe au-dessus de la recommandation de 50 élèves pour une salle en classe, mais qui est en dessous de 60 qui est le maximum conseillé. Cette offre en salles de classe est cependant inégalement répartie. Le ratio

élèves/salle de classes est égal à 58,26 en zone urbaine et 46,40 en zone rurale, soit un Indice d'équité de la zone urbaine par rapport à la zone rurale (IE U/R) égal à 0,80.

Les élèves du primaire de la commune de Bogandé étaient accueillis en 2006-2007 dans 50 écoles qui comptaient 127 salles de classe. Le ratio élèves/salle de classe était alors égal à 49,9. La comparaison de ce ratio par rapport à celui de Fada N'Gourma nous indique une offre qui répond mieux à la demande effective d'éducation qui est le nombre d'élèves inscrits à l'école. Mais au regard de leurs TBS respectifs, l'offre à Bogandé s'avèrerait insuffisante si elle améliore son taux de scolarisation sans un accroissement conséquent des salles de classe.

Des inégalités plus importantes selon le milieu de résidence sont identifiées à Bogandé. Le ratio élèves/salle de classe est égal à 61,7 en zone urbaine et à 36,83 en zone rurale, soit IE U/R égal à 0,60. Nous pouvons en déduire que l'offre en salles de classe en zone urbaine ne parvient pas à répondre efficacement à la demande scolaire représentée par le nombre d'élèves qui y fréquentent l'école.

L'offre scolaire est inégalement répartie entre les deux milieux de résidence de ces deux communes urbaines (SANOU, 2006) (SANOU, 2006). Cette inégale répartition des salles de classe sur l'ensemble du territoire communal contraint les enfants, dont les parents n'ont pas renoncé à leur scolarisation, à parcourir plusieurs kilomètres pour accéder à l'école primaire se trouvant dans un village ou dans le secteur voisin. A Fada N'Gourma, environ 5,74% des élèves parcouraient plus de 5 km pour atteindre leur établissement scolaire, et environ 20,79% parcouraient entre 3 et 5km (MEBA Burkina Faso, 2007). Et à Bogandé, environ 23% des élèves parcouraient plus de 3 km pour atteindre leur établissement scolaire (MEBA Burkina Faso, 2014).

Dans les deux communes, les écoles et salles de classes ne sont pas implantées dans tous les villages ou secteurs de la ville malgré leur population scolarisable de plus de 100 enfants (MEBA Burkina Faso, 2007).

On note également une insuffisance des équipements (qui contribuent à créer un cadre de travail sain et favorable à l'apprentissage) au sein des écoles. A Bogandé, seulement 7,89% des écoles sont équipées de forages et 84,21% de latrines. Et à Fada, ce sont 44,8% et 64% des écoles qui sont respectivement équipées de forages et de latrines.

La création de cantines scolaires dans les écoles primaires a un impact positif sur la scolarisation des enfants des ménages les plus éloignés et les plus démunis. En 2006-2007, 65,38% des écoles de Fada et 84,21% des écoles de Bogandé disposaient d'une cantine scolaire.

### Une offre d'encadrement similaire dans les deux communes

En 2006-2007, 225 enseignants tenaient les classes dans les écoles de Fada N'Gourma pour un ratio élèves/enseignant égal à 51. A Bogandé, on comptait 126 enseignants pour un ratio égal à 50,3. Ces deux ratios ont peu d'écart et sont inférieurs à la recommandation nationale d'un maximum de 60 élèves pour un enseignant. Ces ratios sont cependant inégaux entre les deux milieux de résidence. A Fada N'Gourma, l'indice d'équité du ratio élèves/enseignant est égal à 1,22, et à Bogandé il est égal à 1,58 indiquant de meilleurs ratios dans la zone urbaine qui dispose d'un nombre plus important d'enseignants.

### La comparaison de l'accès à l'éducation de base : Une offre scolaire similaire sur les deux communes

Cette analyse situationnelle de l'éducation de base dans les deux communes nous permet de réaliser un bilan comparatif en 2006-2007 présenté dans le tableau ci-dessous :

Tableau 33: Calcul du différentiel des indicateurs d'accès à l'éducation de base dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (année scolaire 2006-2007)

Effets	Indicateurs	Fada N'Gourma	Bogandé	Différentiel
Offre scolaire	Ratios élèves/salles de classe	52,7	49,9	2,80
	Ratios élèves/enseignant	51	50,3	0,70
Accessibilité géographique	Pourcentage des élèves parcourant une distance > 3 km	16,15%	23,01%	-0,07
Equipements écoles	Pourcentage des écoles équipées de forages	49,06%	44,00%	0,05
	Pourcentage des écoles équipées de latrines	69,81%	64,00%	0,06
	Pourcentage des écoles équipées d'une cantine scolaire	47,17%	64,00%	-0,17
Inégalités	Ecart IPE F/G*	0,08	0,11	-0,03
	Ecart IE U/R** Ratios élèves/salles de classe	0,20	0,40	-0,20
	Ecart IEU/R Ratios élèves/enseignant	0,22	0,58	-0,36
	Ecart IE U/R (IPE F/G)	0,19	0,17	0,02
	Ecart IE U/R (>3km)	0,46	0,91	-0,45

\*Valeur absolue de l'écart de l'indice de parité filles/garçons à 1

\*\*Ecart IE U/R : Valeur absolue de l'écart de l'Indice d'Equité Urbain/Rural à 1

Sur les 10 indicateurs, la commune de Fada N'Gourma avait l'avantage sur la commune de Bogandé pour cinq indicateurs :

- Elle a moins d'élèves parcourant plus de 3 km pour atteindre l'école primaire la plus proche (-0,07),
- Elle a une proportion plus importante d'écoles disposant de forages et de latrines

- Elle a un meilleur niveau d'équité entre les deux milieux de résidence et entre les effectifs des filles et des garçons

La commune de Bogandé a cependant une offre en infrastructures scolaires lui permettant d'avoir des meilleurs ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant. À ces indicateurs, nous rajouterons le TBS qui est plus élevé à Fada.

Le calcul de la différence entre les différents indicateurs de résultats des deux communes indique cependant de faibles écarts.

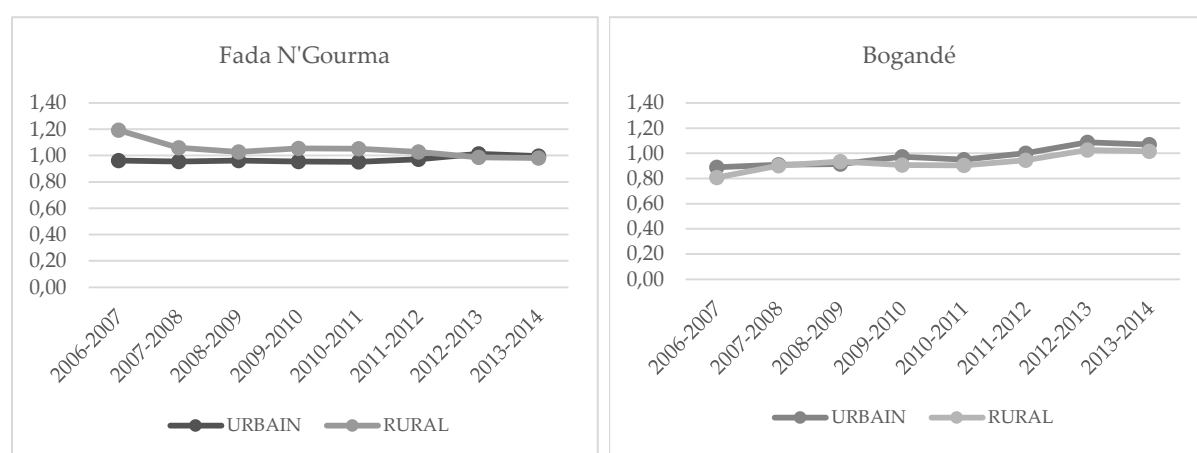
## Analyse du suivi et mesure de l'impact

### La scolarisation

Bogandé qui avait un faible taux de scolarisation l'a amélioré en 2013-2014 en le remontant à 49,5. Il reste cependant encore très faible classant Bogandé parmi les 43 communes prioritaires de l'éducation de base dont Fada N'Gourma ne fait pas partie.

Les communes de Fada et de Bogandé ont accru le nombre d'élèves sur leur territoire en 2013-2014 respectivement de 92,5% et de 56,5%, tout en réduisant l'inégalité entre les filles et les garçons.

Le graphique ci-dessous montre une croissance régulière de l'indice de parité des effectifs filles/garçons (IPE F/G) à Bogandé. Il devient proche de 1 entre 2007 et 2009, période à partir de laquelle le nombre de filles scolarisées devient supérieur à celui des garçons. À Fada N'Gourma, il devient supérieur à 1 en 2005-2006 avant de retrouver une tendance à la baisse. En 2012-2013, il est égal à 1,01.

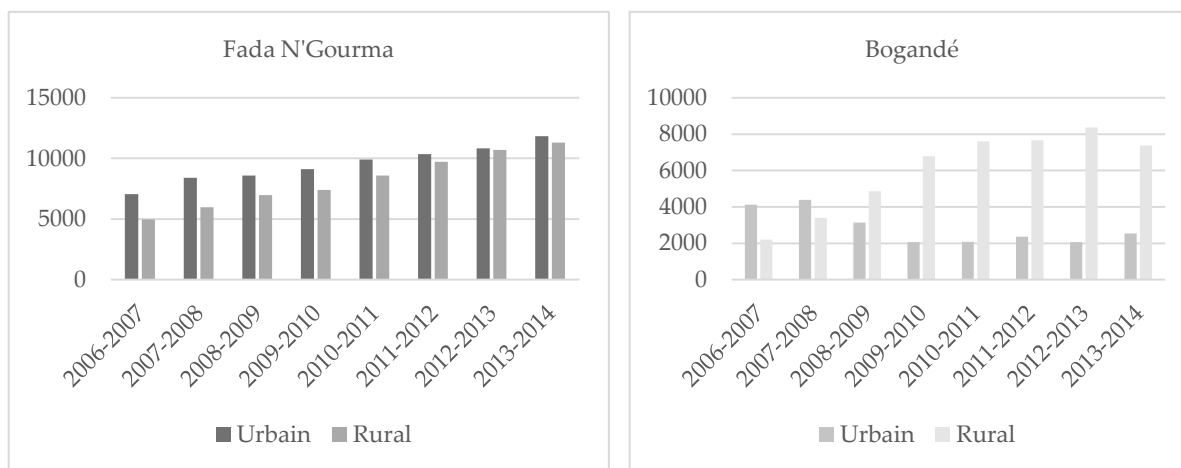


Sources : (INSD - Burkina Faso, 2014)

Graphique 63: Evolution de l'IPE F/G selon le milieu de résidence (2006 – 2014)

En 2013-2014, la zone rurale de Bogandé accueillait 74,4% des élèves de la commune. Cette répartition est plus en adéquation avec la répartition de la population communale entre les deux milieux de

résidence de la commune. Fada N’Gourma améliore également la scolarisation dans la zone rurale qui était très faible, 49,7% des élèves de la commune y sont inscrits. Les graphiques ci-dessous indiquent que les effectifs des élèves de la zone urbaine et de la zone rurale ont une tendance à l’égalisation à Fada N’Gourma tandis que l’écart se creuse à Bogandé.



Sources : (INSD - Burkina Faso, 2014)

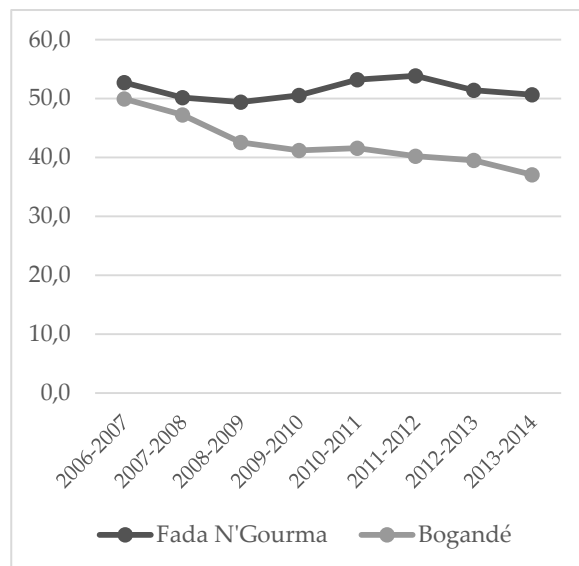
Graphique 64: Effectifs des élèves selon le milieu de résidence (2006 – 2014)

### L'offre en infrastructures scolaires

Le nombre de salles de classes s’est accru entre les années scolaires 2006-2007, et 2013-2014 de 100,44% à Fada et de 111, 02% à Bogandé. Cette croissance de l’offre a été renforcée par un accroissement de l’offre du secteur privé qui représentait 20,1% à Fada et 4,5% à Bogandé (INSD Burkina Faso, 2015). L’accroissement des salles de classe a permis de répondre à la demande créée par l’accroissement des effectifs. Le graphique ci-dessous qui présente l’évolution des ratios élèves/salle de classe permet d’observer une tendance à la baisse à Fada N’Gourma et à Bogandé. Il était en moyenne de 50,6 élèves pour une salle de classe à Fada et de 37 élèves pour une salle de classe à Bogandé.

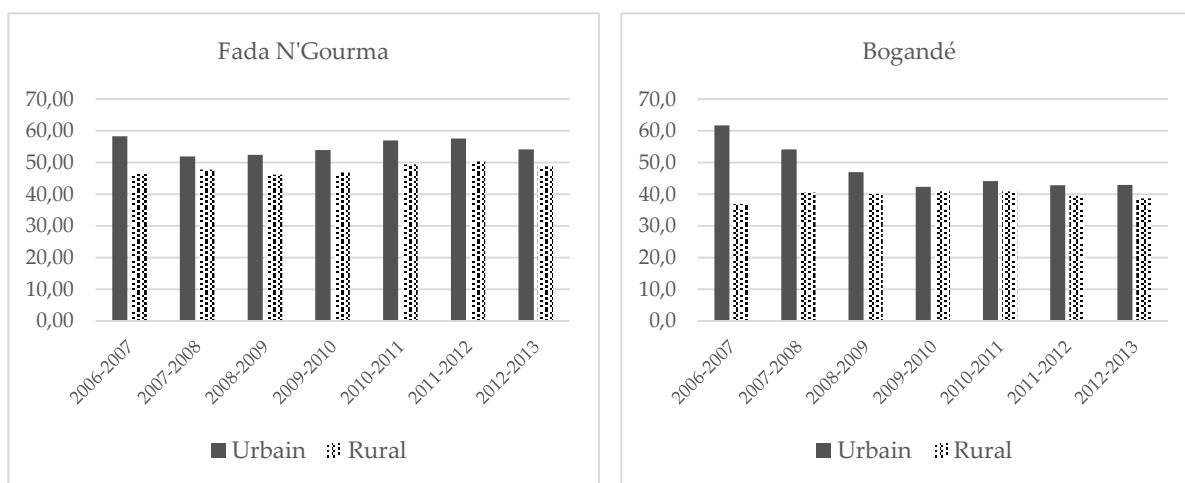
La situation de l'offre scolaire à Bogandé est caractérisée par une réduction du nombre de salles de classe en milieu urbain qui passe de 67 à 54 en 2013-2014, tandis qu'on assiste à un accroissement dans la zone rurale de près de 25,7%.

Cette réduction du nombre de salles de classe en zone urbaine peut être en partie attribuée au secteur privé essentiellement implanté en zone urbaine et qui représentait en 2006-2007, 11,2% de l'offre totale de la commune et en 2013-2014, 4,5% de l'offre scolaire. Cette réduction a également contribué à rendre la répartition de l'offre scolaire sur l'ensemble du territoire communal plus équitable.



Graphique 65: Evolution des ratios élèves/salles de classe dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2006-2014)

Ces ratios au niveau communal cachent également des inégalités persistantes entre les deux milieux de résidence malgré des améliorations. En 2006-2007, il avait été observé une inégalité de l'offre entre la zone rurale et la zone urbaine à travers les ratios élèves/salle de classe. Cette inégalité s'est réduite à Fada N'Gourma grâce à un accroissement plus rapide du nombre d'écoles et de salles de classes en zone urbaine, par rapport à la zone rurale où l'accroissement a été plus lent. A Bogandé, on note un accroissement plus rapide du nombre de salles de classe (qui répond à un accroissement des effectifs des élèves), tandis que dans la zone urbaine, la hausse et la baisse du nombre de salles de classes se succèdent tout au long de notre période d'observation comme le décrit les graphiques ci-dessous :



Sources : (INSD - Burkina Faso, 2014)

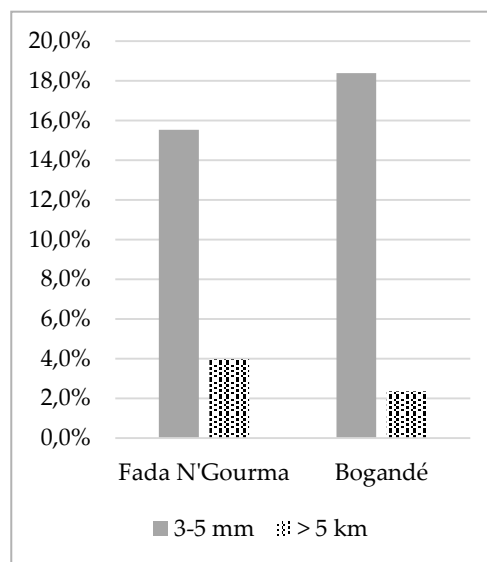
Graphique 66: Evolution des ratios élèves/salle de classe selon le milieu de résidence (2013-2014)

Cette évolution des ratios élèves/salle de classe dans les deux communes a également permis de rendre leur répartition plus équitable au regard de la réduction des écarts entre les ratios dans les deux communes. L'indice d'équité urbain/rural des ratios élèves/salle de classe (IE U/R ratios élèves/salle de classe) s'est amélioré pour les deux communes : il était égal à 0,90 à Fada N'Gourma et à 0,73 à Bogandé

### L'accessibilité des écoles primaires

En 2012-2013, les deux communes parviennent à réduire le nombre d'élèves parcourant plus de 5 km pour accéder à l'école primaire la plus proche, en passant de 5,4% à 2,4% des élèves à Bogandé et de 5,7% à 4% des élèves à Fada N'Gourma. Le nombre d'élèves parcourant entre 3 et 5 km a également été réduit dans les deux communes avec de meilleurs résultats obtenus à Bogandé.

L'amélioration de l'accessibilité des écoles primaires à Bogandé peuvent être attribués à une réorganisation de la répartition des infrastructures de la commune, le nombre d'écoles dans la zone rurale s'est accru comme nous l'avons présenté précédemment. Les deux communes ont cependant accru le nombre d'élèves parcourant entre 3 et 5 km pour atteindre leur établissement scolaire.

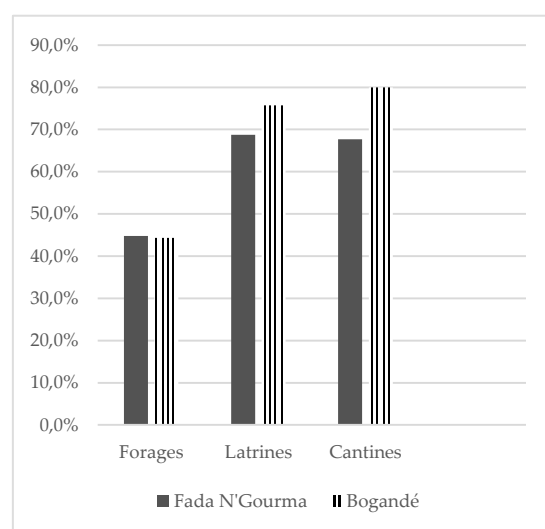


(INSD - Burkina Faso, 2014)

Graphique 67: pourcentage des élèves selon la distance parcourue dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2006-2013)

### Equipement des infrastructures

En 2012-2013, la commune de Bogandé parvient à améliorer le nombre d'écoles équipées de forages, latrines et de cantines scolaires. Et Fada N'Gourma parvient seulement à accroître la proportion des écoles équipées de cantines scolaires. Bogandé est ainsi parvenu à réduire son écart avec Fada N'Gourma pour l'équipement en forages. Elle est également parvenue à avoir un nombre plus important d'écoles disposant de cantines scolaires et de latrines comparativement à Fada N'Gourma.



(INSD - Burkina Faso, 2014)

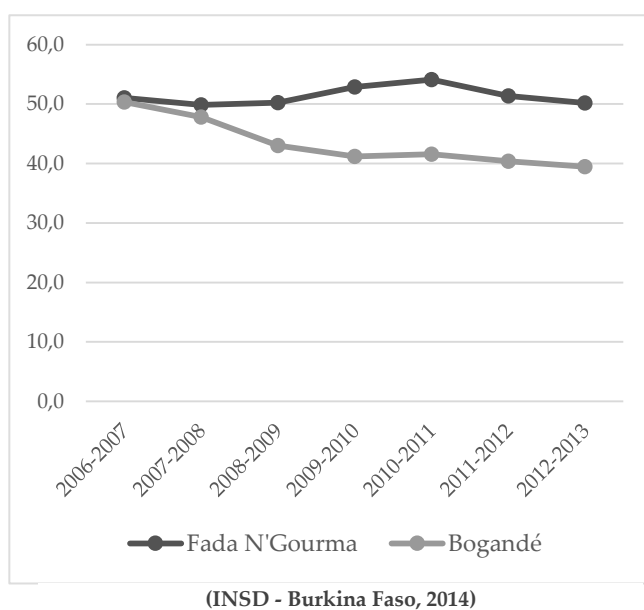
Graphique 68: Pourcentage des écoles équipées en infrastructures dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2012-2013)



## L'encadrement

En termes d'encadrement, les ratios élèves/enseignant connaissent une évolution non linéaire et de sens contraire entre 2006-2007 et 2013-2014 dans les deux communes, avec des périodes de hausse et de baisse (graphique ci-dessous). Le ratio élèves/enseignant à Fada N'Gourma reste cependant supérieur à celui de Bogandé, cette dernière parvenant à se maintenir en dessous de 50.

Cette situation qui semble être plus favorable dans la commune de Bogandé peut s'expliquer par le flux moins important d'élèves dans les écoles de la commune du fait de la faible scolarisation au primaire. Mais les élèves de la commune de Bogandé bénéficient d'un meilleur encadrement.



Graphique 69: Evolution des ratios élèves/enseignants dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2006-2014)

L'indice d'équité urbain/rural du ratio élèves/enseignant (IE U/R Ratios élèves/enseignant) qui est égal à 0,57 à Fada N'Gourma et 0,9 à Bogandé indique une meilleure égalité entre la zone urbaine et la zone rurale à Bogandé.

### Mesure de l'impact de la coopération décentralisée

Le tableau ci-dessous nous permet de mesurer l'impact de la coopération décentralisée sur l'offre scolaire et la réduction des inégalités :

Tableau 34 : Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Fada N'Gourma)

		<i>Fada N'Gourma</i>			<i>Bogandé</i>			<i>DD</i>
<i>Effets sur:</i>	<i>Indicateurs</i>	<i>T0</i>	<i>T1</i>	<i>D1</i>	<i>T0</i>	<i>T1</i>	<i>D2</i>	
<i>Offre scolaire</i>	<i>Ratios élèves/salles de classe</i>	52,7	50,6	<b>-2,10</b>	49,9	37	<b>-12,7</b>	<b>10,6</b>
	<i>Ratios élèves/enseignant</i>	51	50,2	<b>-0,80</b>	50,3	37,2	<b>-13,1</b>	<b>12,3</b>
<i>Accessibilité géographique</i>	<i>Pourcentage des élèves parcourant une distance &gt; 3 km</i>	16,15%	12,17%	<b>-0,04</b>	23,01%	20,75%	<b>-0,023</b>	<b>-0,017</b>
<i>Equipements écoles</i>	<i>Pourcentage des écoles équipées de forages</i>	49,06%	27,08%	<b>-0,22</b>	44,00%	44,30%	<b>0,00</b>	<b>-0,22</b>
	<i>Pourcentage des écoles équipées de latrines</i>	69,81%	40,63%	<b>-0,29</b>	64,00%	75,70%	<b>0,12</b>	<b>-0,41</b>
	<i>Pourcentage des écoles équipées d'une cantine scolaire</i>	47,17%	40,63%	<b>-0,07</b>	64,00%	80%	<b>0,16</b>	<b>-0,23</b>
<i>Inégalités</i>	<i>Ecart IPE F/G</i>	0,08	0,01	<b>-0,07</b>	0,11	0,07	<b>-0,04</b>	<b>-0,03</b>
	<i>Ecart IE U/R Ratios élèves/salles de classe</i>	0,20	0,10	<b>-0,10</b>	0,40	0,27	<b>-0,13</b>	<b>0,03</b>
	<i>Ecart IEU/R Ratios élèves/enseignant</i>	0,22	0,43	<b>0,21</b>	0,58	0,01	<b>-0,57</b>	<b>0,78</b>
	<i>Ecart IE U/R (IPE F/G)</i>	0,19	0,02	<b>-0,17</b>	0,17	0,01	<b>-0,16</b>	<b>-0,01</b>
	<i>Ecart IE U/R (&gt;3km)</i>	0,46	0,69	<b>0,23</b>	0,91	0,49	<b>-0,42</b>	<b>0,65</b>

D'un point de vue général, le calcul de la double différence indique que l'impact éventuel de la coopération décentralisée a été très faible ou inexistant sur l'amélioration des indicateurs retenus dans notre évaluation.

Le tableau ci-dessus indique que la coopération décentralisée n'a pas eu d'impact sur l'offre scolaire au primaire dans la commune de Fada N'Gourma. L'impact sur les ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant a été respectivement de +10,6 et +12,3 indiquant que la commune de Bogandé a réalisé de meilleures performances sans l'appui d'un partenaire de coopération décentralisée. Le même constat est fait pour le pourcentage des écoles équipées de forages, de latrines et disposant

d'une cantine scolaire. Fada N'Gourma réalise également de moins bonnes performances que Bogandé dans le domaine des inégalités. La mesure de la double différence indique que l'impact éventuel sur la parité des effectifs des filles par rapport à ceux des garçons a été de -0,03, représentant l'amélioration qui pourrait être attribuée à la coopération décentralisée. Et l'impact éventuel sur l'équité entre la zone urbaine et la zone rurale se situe également essentiellement dans le domaine de la parité des effectifs scolaires. La double différence de l'EIE U/R sur la parité des effectifs des filles par rapport à celui des garçons a été de -0,01.

Ainsi, malgré une amélioration de ces indicateurs (9 indicateurs sur 11), l'impact de la coopération décentralisée demeure faible ou inexistante sur l'offre scolaire. A ces indicateurs, nous rajouterons de nouveau le TBS, celui à Fada N'Gourma demeure supérieur à celui de Bogandé. Ce qui pourrait expliquer le fait que Fada N'Gourma, devant le flux important d'élèves, et malgré une amélioration des ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant, ne parvient pas à ramener ces ratios au niveau de Bogandé. Celle-ci a réalisé de meilleures performances en 2013-2014 en parvenant à améliorer tous ces indicateurs, y compris son TBS qui demeurait cependant inférieur à 50% tandis que celui de Fada N'Gourma était supérieur à 50%<sup>53</sup>.

## *1.1.2 Les communes urbaines de Pama et Gayéri*

### **Analyse situationnelle de référence**

#### **L'offre éducative**

Les communes de Pama et de Gayéri disposaient chacune sur leurs territoires pour l'enseignement post-primaire et secondaire d'un établissement public de respectivement 10 classes et 4 classes. On retrouvait également 4 et 5 structures d'encadrement de la petite enfance dans leurs provinces respectives.

#### **La scolarisation**

Le taux de scolarisation (TBS) dans la province du Kompienga (province où est située la commune de Pama) était égal à 66,5% et celui de la province du Komondjoari (province de la commune de Gayéri) était égal à 31,5 (INSD Burkina Faso, 2015). Ces faibles taux de scolarisation ont valu aux deux provinces d'être classées parmi les 20 provinces prioritaires pour l'éducation de base. L'écart important entre ces deux TBS reflète également la situation dans les deux communes. On retrouve cependant une plus grande égalité entre la scolarisation des filles et celle des garçons dans la province de Komondjoari, avec un TBS des garçons qui était égal à celui des filles (soit 31,5) et IPS F/G égal à 1. Tandis que le TBS dans

---

<sup>53</sup> Ne disposant pas du TBS de la commune de Fada N'Gourma, cette déduction a été faite à partir de la liste des 48 communes prioritaires établie à partir de l'année scolaire 2010-2011 sur le critère des communes ayant un TBS inférieur à 50%, et dont ne fait pas partie Fada N'Gourma.

la province de Kompienga était égal à 56,8% pour les filles et 76% pour les garçons, soit un IPS F/G égal à 0,74. Les effectifs des élèves dans la commune de Pama étaient estimés, au cours de l'année scolaire 2006-2007 à 1 643 filles et 2 083 garçons, soit 3276 élèves. Les effectifs dans les écoles primaires de Gayéri étaient de 1 394 filles et 1 396 garçons, soit 2790 élèves. L'IPE F/G (Indice de Parité des Effectifs) reflète également l'IPS. L'IPE F/G est environ égal à 0,79 à Pama et 1 à Gayéri.

### **Les infrastructures**

Pour accueillir ses élèves scolarisés au primaire, la commune de Pama disposait de 19 écoles primaires de 72 salles de classe. Il n'existait pas d'offre privée sur la commune. 6 écoles de 29 salles de classes étaient situées dans la zone urbaine et 13 écoles de 43 salles de classe étaient situées dans la zone rurale. Soit un ratio élèves/salle de classe de 51,8 sur l'ensemble de la commune, de 56,03 dans la zone urbaine et de 48,86 dans la zone rurale. Le ratio élèves/ salle de classe est plus élevé dans la zone urbaine, soit un Indice d'équité de la zone urbaine par rapport à la zone rurale (IE U/R) de 1,15.

La commune de Gayéri accueille quant à elle ses élèves du primaire dans 39 écoles de 90 salles de classe dont 1 école privée d'une salle de classe. La zone urbaine accueillait 2 écoles comprenant 7 salles de classe, et la zone rurale 37 écoles comprenant 83 salles de classe. Le ratio sur l'ensemble de la commune est de 31 élèves pour une salle de classe. Une inégalité importante existe entre les deux milieux de résidences avec un IE U/R du ratio élèves/salle de classe égal à 2,74. Le ratio élèves /salle de classe dans la zone urbaine est en effet égal à 74,86 tandis que celui de la zone rurale est égal à 27,30. L'offre des salles de classe dans la zone urbaine se révèle ainsi insuffisante pour accueillir tous les élèves fréquentant ses écoles primaires dans les meilleures conditions. Tandis que dans la zone rurale, cette offre est bien inférieure à la demande.

Les écoles sont plus inégalement réparties à Pama : 21,7% des élèves parcourent plus de 3 km pour atteindre leurs écoles, tandis qu'à Gayéri ils représentaient 14,7% des élèves inscrits.

Pama a un pourcentage plus important d'écoles équipées de latrines (soit 86,2%), contre 71,8% pour Gayéri. Celle-ci a cependant une proportion plus élevée d'écoles équipées de forages ou qui disposent de cantines scolaires.

### **L'encadrement**

Ce sont 70 enseignants qui dispensaient les cours dans les écoles primaires de Pama, et 88 à Gayéri pour un ratio élèves/enseignant respectivement de 53,2 et 31,7. Le ratio élèves/enseignant très faible à Gayéri, à l'image de celui du ratio élèves/salle de classe, est symptomatique d'un TBS très faible et d'un accroissement de l'offre en infrastructures qui n'a pas encore eu l'impact escompté sur la demande. Ces ratios cachent également d'importantes inégalités entre la zone urbaine et la zone rurale. L'IE U/R du ratio élèves/salle de classe à Gayéri était égal à 2,31, pour un ratio dans la zone urbaine égal à 65,50 et

dans la zone rurale de 28,33. Les inégalités étaient moins importantes à Pama qui a un IE U/R du ratio élèves/salle de classe qui était égal à 1,09.

### La comparaison de l'accès à l'éducation de base

Effets sur	Indicateurs	PAMA	GAYERI	Différentiel
Offre scolaire	Ratios élèves/salles de classe	51,75	31,00	20,75
	Ratios élèves/enseignant	53,23	31,70	21,52
Accessibilité géographique	Pourcentage des élèves parcourant une distance > 3 km	21,70%	14,70%	0,07
Equipements écoles	Pourcentage des écoles équipées de forages	47,74%	53,80%	-0,06
	Pourcentage des écoles équipées de latrines	86,20%	81,50%	0,05
	Pourcentage des écoles équipées d'une cantine scolaire	47,40%	22,20%	0,25
Inégalités	Ecart IPE F/G*	0,21	0	0,21
	Ecart IE U/R Ratios élèves/salles de classe	0,15	1,74	-1,59
	Ecart IEU/R Ratios élèves/enseignant	0,09	1,31	-1,22
	Ecart IE U/R (IPE F/G)	0,30	0,19	0,11
	Ecart IE U/R (>3km)	0,24	0,21	0,03

\*Valeur absolue de l'écart de l'indice de parité filles/garçons à 1

\*\*Ecart IE U/R : Valeur absolue de l'écart de l'Indice d'Équité Urbain/Rural à 1

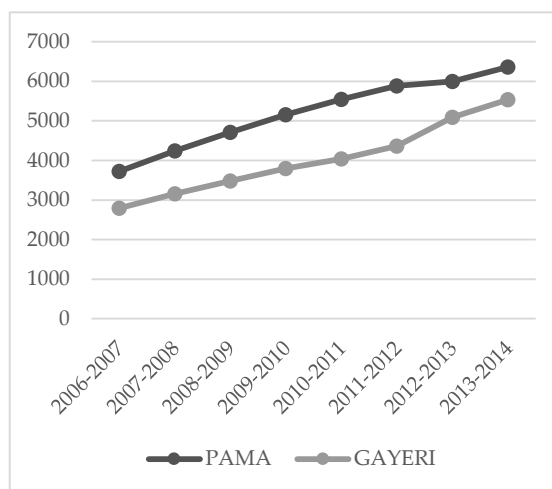
Comme nous le notons dans le tableau ci-dessus, au cours de notre période de référence, on observe des différences importantes entre les offres scolaires des deux communes appariées. L'offre scolaire est supérieure à 50 dans la commune de Pama tandis qu'elle est inférieure à 40 dans la commune de Gayéri. Ces écarts peuvent s'expliquer par les différences entre leur TBS (en se référant à celles de leurs provinces respectives).

Concernant les autres indicateurs, La commune de Pama avait l'avantage sur cinq indicateurs, notamment l'accessibilité, l'équipement des écoles (cantines et latrines), et aussi une plus grande équité de l'offre scolaire entre la zone urbaine et la zone rurale.

### Analyse du suivi et mesure de l'impact

### La scolarisation : Une amélioration de la parité des effectifs à Pama

Entre les années scolaires 2006-2007 et 2013-2014, l'accroissement des effectifs sur les deux communes a une tendance parallèle comme on peut l'observer sur le graphique ci-contre. Le nombre d'élèves a eu un taux d'accroissement de 70,69% à Pama et 98,3% à Gayéri. Un écart qui pourrait s'expliquer par un TBS plus faible à Gayéri qui doit rattraper plus vite son retard de scolarisation. Le taux d'accroissement des effectifs des filles était égal à 82,59% à Pama et à 89,45% à Gayéri, contre un taux d'accroissement des effectifs des garçons respectivement égal à 61,31% et 107,23%. On constate deux situations contraires sur



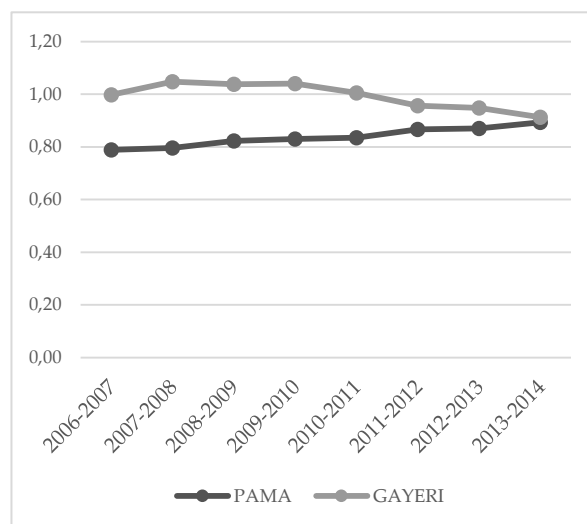
(INSD Burkina Faso, 2015)

Graphique 70: Evolution des effectifs des élèves dans les communes de Pama et Gayéri

les deux communes, les effectifs des garçons s'accroissant plus vite que ceux des filles à Gayéri. Ce qui indique une plus grande inégalité dans les effectifs confirmé par l'IPE F/G qui est égal à 0,91. A Pama, l'accroissement des effectifs s'est accompagné d'une réduction des inégalités entre les effectifs, l'IPE F/G à Pama était égal en 2013-2014 à 0,89, soit une amélioration de 10 points.

Le graphique ci-contre présente l'évolution de l'IPE F/G. Il a une tendance à la hausse Pama et une tendance à la baisse à Gayéri qui avait une plus grande parité des filles par rapport aux garçons.

L'accroissement du nombre d'élèves diffère selon la zone de résidence. A Pama, on calcule un taux d'accroissement des élèves en zone urbaine qui est égal à 15%, contre 113,8% dans la zone rurale. A Gayéri, on observe une évolution contraire, la zone urbaine ayant un taux d'accroissement du nombre d'élèves de 149,8% tandis qu'il est de 86,5% dans la zone rurale. Ces oppositions dans l'accroissement du nombre d'élèves est en lien avec l'inégalité entre les deux zones. Au cours de l'analyse situationnelle, on avait mesuré le ratio élèves/salle de classe dans la zone rurale de Gayéri qui s'élevait à 74,86 élèves pour une salle de classe contre 27,30 élèves dans la zone urbaine.



(INSD Burkina Faso, 2015)

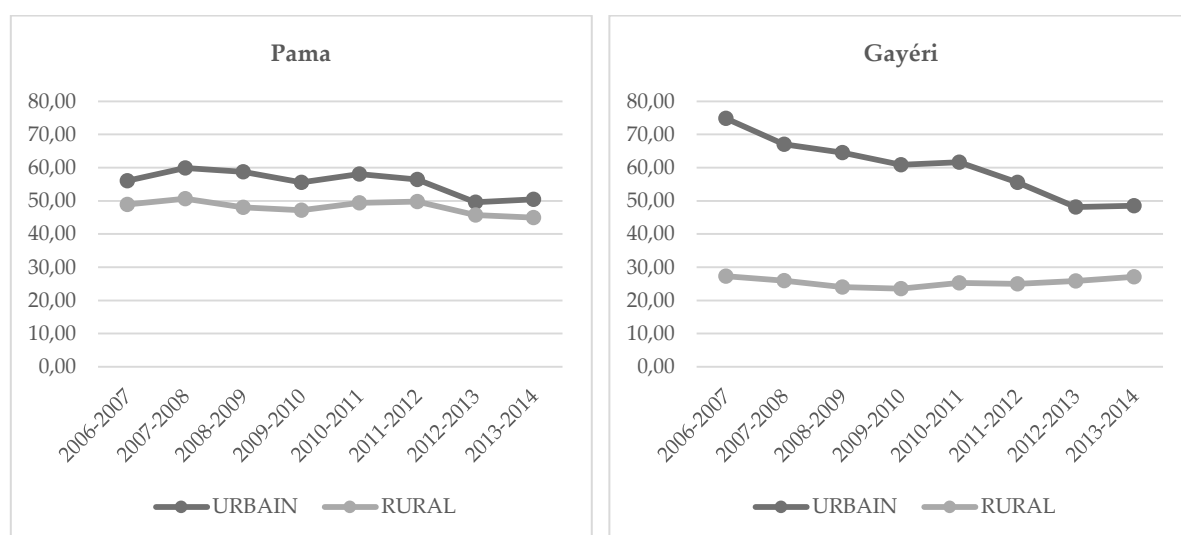
Graphique 71: Evolution de l'IPE F/G dans les communes de Pama et Gayéri (2006-2014)

Cet accroissement inégal pourra ainsi compenser les inégalités dans les ratios élèves/salle de classe et

ratios élèves/enseignant si l'accroissement des effectifs est accompagné par un accroissement proportionnel du nombre de salles de classe et du nombre d'enseignant.

### Les infrastructures scolaires : Une amélioration de l'équité entre les deux milieux de résidence

Entre la période de référence et la période de suivi, le nombre de salles de classe dans la commune de Pama a eu un taux d'accroissement de 90,3% contre 103,3% à Gayéri. Dans la zone urbaine, le nombre de salles de classe s'est accru de 27,6% à Pama et de 28,57% à Gayéri. Et dans la zone rurale, le nombre de salles de classe s'est accru de 132,6% à Pama et de 88,0% à Gayéri. Cette opposition entre les deux communes dans l'évolution du nombre de salles de classes dans leurs deux milieux de résidence est comparable à celle de l'évolution du nombre d'élèves. La commune de Gayéri a ainsi pu améliorer son indice d'équité des ratios élèves/salle de classe entre ces deux milieux de résidence comme on peut le noter sur les deux graphiques ci-dessous.



(INSD Burkina Faso, 2015)

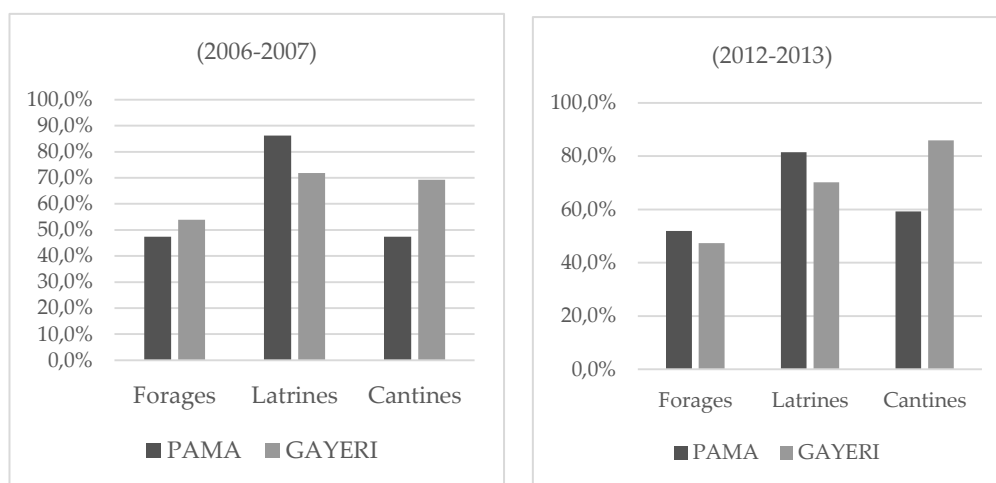
Graphique 72: Evolution du ratio élèves/salle de classe dans les deux milieux de résidence dans les communes de Pama et Gayéri (2006-2013)

L'écart à 1 a ainsi été réduit pour l'Indice d'équité urbain/rural des ratios élèves/salle de classe au cours de la période suivi dans les deux communes, mais Gayéri a connu une amélioration plus importante du fait de la grande inégalité qui régnait entre ces deux milieux de résidence. L'offre du secteur privé a également connu un accroissement important dans la commune de Pama en passant de 0 à 7 salles de classe entre 2006-2007 et 2013-2014. A Pama, l'offre privée est restée constante (une salle de classe).

La répartition des écoles sur l'ensemble du territoire est plus égale à Gayéri, comparativement à Pama. Le pourcentage d'élèves parcourant une distance supérieure ou égale à 3 km pour atteindre leur

établissement est égal à 16,5%, contre 17,6% à Gayéri. Les inégalités de répartition sont plus importantes dans les deux zones rurales. A Pama, 21,6% des élèves parcourent une distance supérieure ou égale à 3 km, tandis que dans la zone urbaine ils sont 5,1%. A Gayéri, 20,3% des élèves de la zone rurale parcourent une distance supérieure ou égale à 3 km, et dans la zone urbaine ils représentent seulement 8,4% des effectifs. La commune de Pama a cependant maintenu son équité entre les deux milieux de résidence en maintenant l'IE U/R égal à 0,24 comme en 2006-2007, contrairement à la commune de Gayéri où l'IE U/R est passé de 0,21 à 0,41.

Au cours de l'année scolaire 2012-2013, la commune de Pama garde l'avantage sur Pama pour le pourcentage d'écoles équipées de latrines (81,5%), et le pourcentage des écoles équipées de forage y devient plus important. Gayéri a cependant conservé son avantage pour le pourcentage d'écoles disposant d'une cantine scolaire plus importante, soit 86,0% contre 59,3% pour Pama. (Voir graphiques ci-dessous)

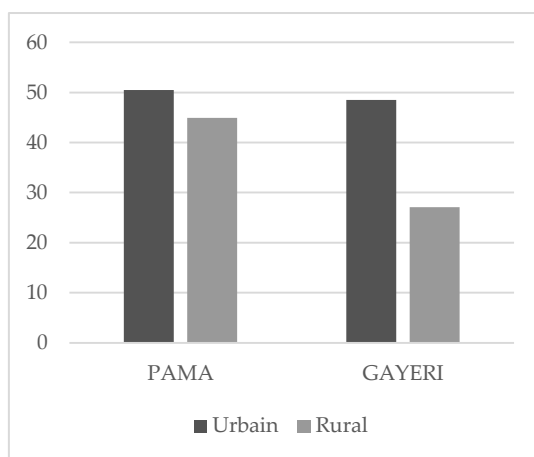


Graphique 73: Equipement des écoles en infrastructures dans les communes de Pama et Gayéri pendant les années scolaires 2006-2007 et 2012-2013

### L'encadrement

L'accroissement des effectifs et des salles de classe a également été accompagné de l'accroissement du nombre d'enseignants. A Pama, il s'est accru de 95,71% et à Gayéri il s'est accru de 107,95%. Les ratios élèves/enseignant se sont améliorés sur les deux territoires, en étant égal à 46,4 à Pama et 30,2 à Gayéri. Le ratio élèves/enseignant est cependant plus élevé dans les deux zones urbaines. A Pama, l'indice d'équité urbain/rural du ratio élèves/enseignant est égal à 1,12 et à Gayéri il est égal à 1,79. Le graphique ci-dessus illustre bien les inégalités entre deux milieux de résidence.





Graphique 74: Les ratios élèves/enseignant dans les communes de Pama et Gayéri selon le milieu de résidence (2013-2014)

### L'impact de la coopération décentralisée

Le tableau ci-dessous présente le calcul de la double différence sur les deux territoires.

Tableau 35: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Pama)

		PAMA			GAYERI			DD
Effets	Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Offre scolaire	Ratios élèves/salles de classe	51,75	46,42	-5,33	31,00	30,24	-0,76	<b>-4,57</b>
	Ratios élèves/enseignant	53,23	46,42	-6,81	31,70	30,24	-1,46	<b>-5,34</b>
Accessibilité géographique	Pourcentage des élèves parcourant une distance $\geq 3$ km	21,70%	16,50%	-0,05	14,70%	17,60%	0,03	<b>-0,081</b>
Equipements écoles	Pourcentage des écoles équipées de forages	47,74%	51,90%	0,04	53,80%	47,40%	-0,06	<b>0,11</b>
	Pourcentage des écoles équipées de latrines	86,20%	81,50%	-0,05	81,50%	70,20%	-0,11	<b>0,07</b>
	Pourcentage des écoles équipées d'une cantine scolaire	47,40%	22,20%	-0,25	22,20%	86%	0,64	-0,89
Inégalités	Ecart IPE F/G	0,21	0,11	-0,10	0	0,09	0,09	-0,19
	Ecart IE U/R Ratios élèves/salles de classe	0,15	0,12	<b>-0,03</b>	1,74	0,79	<b>-0,95</b>	<b>0,92</b>
	Ecart IE U/R Ratios élèves/enseignant	0,09	0,12	<b>0,03</b>	1,31	0,79	<b>-0,52</b>	<b>0,55</b>
	Ecart IE U/R (IPE F/G)	0,30	0,17	<b>-0,13</b>	0,19	0,05	<b>-0,14</b>	<b>0,01</b>
	Ecart IE U/R ( $\geq 3$ km)	0,24	0,24	<b>-0,01</b>	0,21	0,41	<b>0,20</b>	<b>-0,21</b>

On note sur le tableau ci-dessus qu'un impact sur l'accès à l'éducation dans la commune de Pama a été mesuré sur :

- Les ratios élèves/enseignant et élèves/salle de classe.
- L'indice de parité filles/garçons

- Le pourcentage des élèves parcourant une distance supérieure ou égale à 3 km
- Le pourcentage des écoles équipées de latrines et de forages
- Sur l'indice d'équité entre le milieu urbain et le milieu rural: l'indice de parité des filles par rapport aux garçons et pour le pourcentage d'élèves parcourant une distance supérieure ou égale à 3 km.

Soit 8 indicateurs sur 11 ont été améliorés sur notre période d'évaluation.

### 1.1.3 Les communes rurales de Markoye et Déou

#### **Analyse situationnelle de référence**

Le TBS de la province d'Oudalan dans laquelle sont situées ces deux communes était égal au cours de l'année scolaire 2006-2007 à 51,09%. Ce taux très faible, est cependant le plus élevé de la région du Sahel.

#### **L'offre éducative**

La province d'Oudalan disposait sur l'ensemble de son territoire de deux structures d'encadrement de la petite enfance. Les communes de Markoye et Déou disposaient chacune d'un établissement secondaire d'enseignement général public.

#### **La scolarisation**

Avec une population plus importante dans la commune de Markoye, celle-ci comptait sur son territoire 2321 élèves, et la commune de Déou accueillait 1921 élèves. L'indice de parité filles/garçons (IPE F/G) était égal à 0,80 à Markoye et à Déou, indiquant une inégalité dans les effectifs et un même niveau d'équité sur les deux communes.

#### **Les infrastructures**

Les salles de classes sont également plus nombreuses à Markoye qui disposait de 51 salles de classe pour 19 écoles primaires, et une offre du secteur privé inexistante. La commune de Déou disposait de 20 écoles de 50 salles de classe, dont 1 école privée qui comptait 3 salles de classe. On compte ainsi à Markoye 45,51 élèves pour une salle de classe, et à Déou 38,42 élèves pour une salle de classe. Le ratio élèves/salle de classe est ainsi plus élevé dans la commune de Markoye qui dispose de plus de salles que la commune de Déou. Les deux communes parviennent cependant à se maintenir en dessous de la barre de 50 élèves pour une salle de classe offrant des meilleures conditions de travail aux élèves. Mais cette situation peut être attribuée à la faiblesse du taux de scolarisation dans l'ensemble des communes de la province.

L'offre en salles de classes était inégalement répartie sur l'ensemble des territoires communaux, mais l'inégalité était plus grande à Markoye. 40,2% des élèves de la commune de Markoye parcourent une distance supérieure ou égale à 3 km pour atteindre leurs établissements scolaires, tandis que ce sont seulement 15,7% des élèves de Déou qui parcourent la même distance pour rejoindre leurs écoles. 68,4% des écoles de Markoye sont équipées de forages, contre 40% à Déou. Celle-ci dispose cependant d'un pourcentage supérieur d'écoles équipées de latrines, soit 58,3% contre 53,3% à Markoye.

### L'encadrement

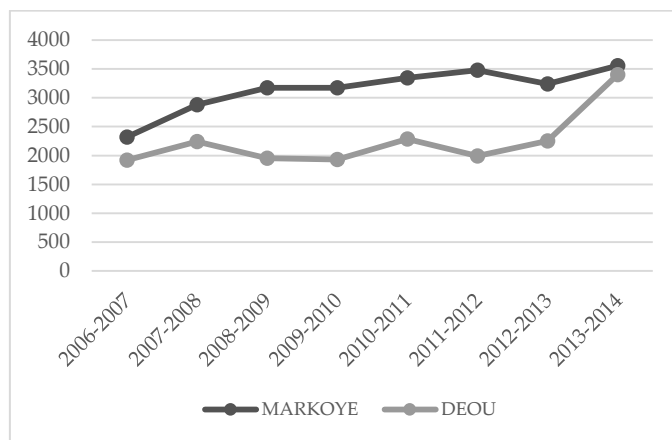
52 enseignants encadraient les élèves dans les écoles de Markoye pour un ratio élèves/enseignant de 44,63. Et ils étaient 51 enseignants pour un ratio élèves/enseignant égal à 37,7 à Déou. La commune de Déou réalise donc un meilleur ratio avec peu d'écart entre le nombre d'enseignants dans les deux communes.

### La comparaison de la situation de l'accès à l'éducation de base au cours de la période de référence

	<i>Indicateurs</i>	<i>MARKOYE</i>	<i>DEOU</i>	<i>Différentiel</i>
<i>Offre scolaire</i>	<i>Ratios élèves/salles de classe</i>	45,51	38,42	7,09
	<i>Ratios élèves/enseignant</i>	44,53	37,67	6,86
<i>Inégalités</i>	<i>IPE F/G</i>	0,80	0,80	0
<i>Accessibilité géographique</i>	<i>Pourcentage des élèves parcourant une distance &gt; 3 km</i>	40,20%	15,70%	0,245
<i>Equipements écoles</i>	<i>Pourcentage des écoles équipées de forages</i>	68,40%	40,00%	0,284
	<i>Pourcentage des écoles équipées de latrines</i>	53,30%	58,30%	-0,05

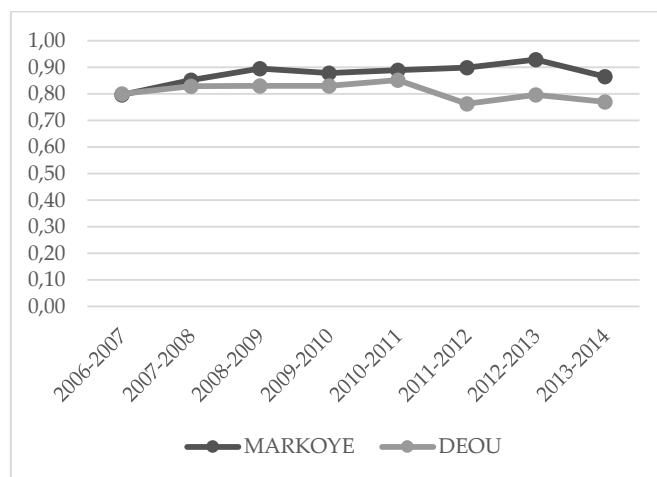
Au cours de la période de référence, on note des écarts relativement importants entre les deux communes pour l'offre scolaire. Bien que ces ratios soient en dessous du maximum recommandé, ceux de la commune de Déou sont plus bas, assurément dus aux taux de scolarisation sur leurs territoires respectifs. Les écarts entre les autres indicateurs sont plus faibles.

## **Analyse du suivi et mesure de l'impact : un accroissement du nombre d'élèves moins important à Markoye mais...**



Sources : (INSD - Direction Régionale du Sahel, 2015)

**Graphique 75: Evolution des effectifs des élèves dans les communes de Markoye et Déou**



Sources : (INSD - Direction Régionale du Sahel, 2015)

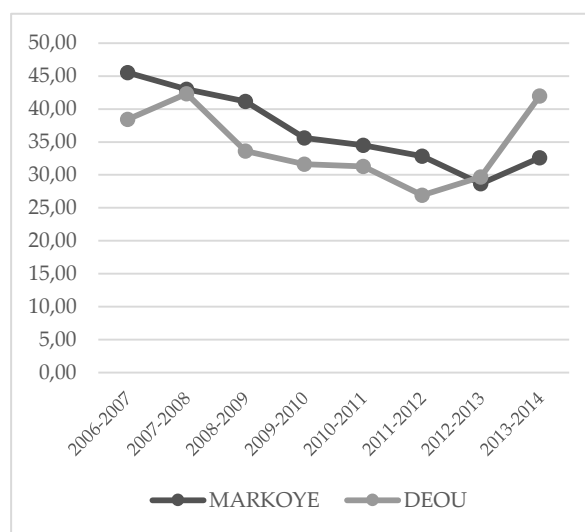
**Graphique 76: Evolution de l'IPE F/G dans les communes de Markoye et Déou (2006-2014)**

Entre les années scolaires 2006-2007 et 2013-2014, le nombre d'élèves de la commune de Markoye a connu un taux d'accroissement de 53,12%, tandis que les effectifs de Déou se sont accrus de 76,99%. Cet accroissement des effectifs a eu pour conséquence une réduction de l'écart entre les effectifs des élèves des deux communes et s'est accompagné d'une amélioration de la parité des effectifs, en particulier dans la commune de Markoye comme le décrit les graphiques ci-dessus.

### ... un accroissement plus important des infrastructures scolaires et...

Le nombre d'écoles et de salles de classe se sont également accrus. Le nombre d'écoles à Markoye est passé de 19 à 30 écoles, sans offre scolaire privée. Et à Déou, l'offre d'écoles est passée de 20 à 28, avec une offre privée en 2013-2014 de 3 écoles. Cet accroissement du nombre d'écoles c'est tout naturellement accompagné d'un accroissement du nombre de salles de classes. Le taux d'accroissement des salles de classes a été de 113,73% à Markoye et de 62% à Déou. Cet écart dans les taux d'accroissement pourrait s'expliquer par un choix politique guidé par le faible taux de scolarisation dans la commune de Déou et un ratio élèves/salle de classes en dessous de 40 au cours de la période de référence.

Le graphique ci-contre décrit l'évolution des ratios élèves/salle de classe dans ces deux communes. On peut ainsi observer que les deux communes réduisent leurs ratios élèves/salle de classe, et qu'à partir de 2012-2013, ils sont presque égaux dans les deux communes. En 2013-2014, le ratio élèves/salle de classe de la commune de Markoye devient inférieur à celui de Déou, soit 32,61 pour Markoye et 41,98 pour Déou. Cette situation est la résultante du nombre de salles de classe qui croît plus vite que le nombre d'élèves.



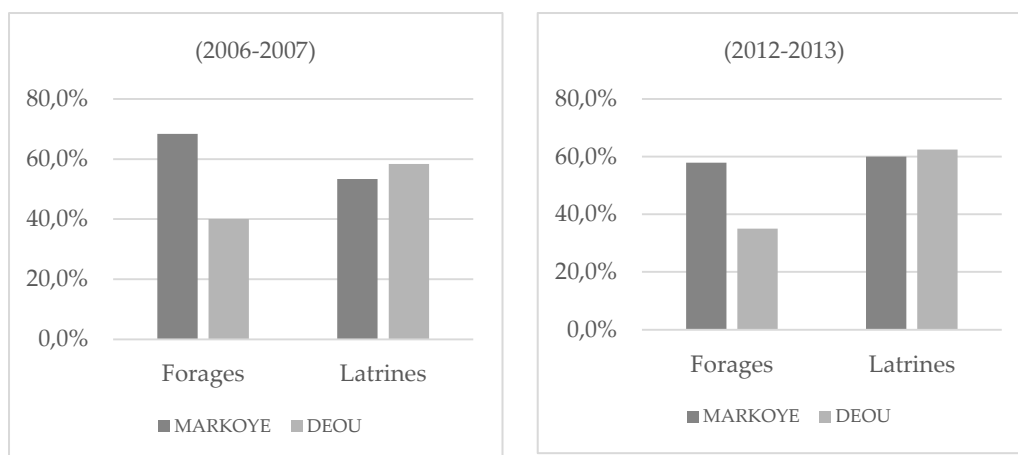
Sources : (INSD - Direction Régionale du Sahel, 2015)

Graphique 77; Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Markoye et Déou (2006-2014)

Markoye parvient également à réduire les inégalités de répartition de l'offre scolaire. Ce sont

maintenant 9,2% des élèves de Markoye qui parcourent une distance supérieur ou égale à 3 km, tandis que les élèves de Déou qui doivent parcourir cette même distance représentent 10,4% des effectifs totaux.

Et si la proportion d'écoles disposant de forages baisse en passant à 57,9% à Markoye et à 35% à Déou, La proportion d'écoles équipées de latrines augmente en passant à 60% à Markoye et à 62,5% à Déou. Chacune des deux communes garde également les mêmes avantages, Markoye pour les forages et Déou pour les latrines



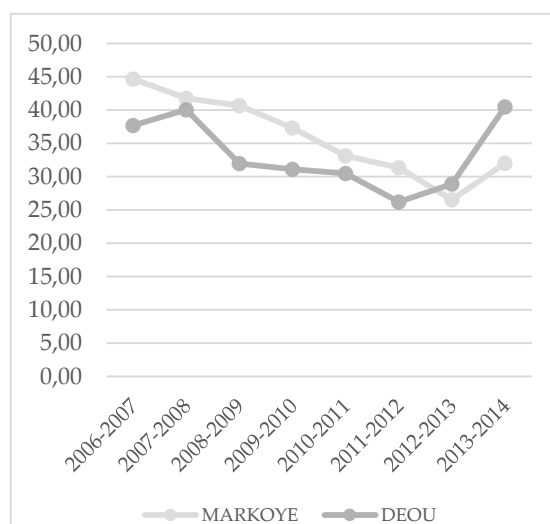
Sources : MEBA Burkina Faso, 2014

Graphique 78 : Pourcentages d'écoles équipées de latrines et de forages dans les communes de Markoye et Déou

### ... du nombre d'enseignants

Comme pour le nombre de salles de classes, le nombre d'enseignants à Markoye a un taux d'accroissement également plus important entre les deux périodes, soit 113,46% pour Markoye et 64,71% pour Déou. Markoye améliore ainsi son ratio élèves/enseignant qui descend à 32,02, et celui de Déou remonte à 41,98.

Le graphique ci-contre nous montre des similitudes entre l'évolution des ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant. Ainsi en 2013-2014, le ratio élèves/enseignant dans la commune de Markoye devient aussi supérieur à celui de Déou.



Sources : (INSD - Direction Régionale du Sahel, 2015)

Graphique 79: Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Markoye

## Mesure de l'impact

Tableau 36: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Markoye)

		Markoye			Déou			DD
	Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Offre scolaire	Ratios élèves/salles de classe	45,51	32,61	-12,90	38,42	41,98	3,56	-16,46
	Ratios élèves/enseignant	44,53	32,02	-12,51	37,67	40,48	2,81	-15,32
Accessibilité géographique	Pourcentage des élèves parcourant une distance $\geq 3$ km	40,20%	9,20%	-0,31	15,70%	10,40%	-0,05	-0,26
Equipements écoles	Pourcentage des écoles équipées de forages	68,40%	57,90%	-0,11	40,00%	35,00%	-0,05	-0,06
	Pourcentage des écoles équipées de latrines	53,30%	60,00%	0,07	58,30%	62,50%	0,04	0,02
Inégalités	Ecart IPE F/G	0,2	0,13	-0,07	0,2	0,23	0,03	-0,10

Le tableau ci-dessus nous permet d'observer qu'un impact a été mesuré sur 5 indicateurs sur les 6 retenus pour ces deux communes. Ce sont :

- L'offre scolaire : les ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant ;
- La parité des effectifs
- L'accessibilité géographique
- Les équipements des écoles : le pourcentage des écoles équipées de latrines.

### 1.1.4 Les communes rurales de Pabré et Kayao

#### Analyse situationnelle de référence

##### L'offre éducative

La région du Centre, et son unique province, la province du Kadiogo, est l'une des régions burkinabés enregistrant les meilleurs taux d'accès à l'éducation de base. Au cours de l'année scolaire 2004-2005, le TBS au primaire était égal à 86,7 dont 88,8 pour les garçons et 84,7 pour les filles.

Cette situation est en partie due à la prise en compte des statistiques de la capitale Ouagadougou et ne reflète pas la situation de l'accès à l'éducation de base dans les différentes communes de la province. En effet, au cours de cette même année scolaire tandis que le TBS de Ouagadougou était de 112,3, celui de

la commune de Koubri qui enregistre le plus faible TBS de la province était égal à 60,1 précédée de la commune de Pabré qui a un TBS au primaire égal à 79,7. Ouagadougou accueillait également 73,58% des salles de classes avec 85,4% de la population provinciale.

La commune rurale de Pabré dispose sur son territoire pour l'enseignement secondaire de deux établissements:

- Le Collège d'Enseignement Général (CEG) de Pabré construit avec l'appui de l'association ALAID (Association Laïque d'Aide et d'Initiative au Développement).
- Le Petit Séminaire de Pabré: C'est le premier séminaire de la Haute Volta (première dénomination du Burkina Faso), qui propose également un programme d'enseignement général.

Elle disposait également de 10 centres d'alphabétisation (YAMEOGO, 2010) et d'établissements pour l'enseignement préscolaire

La commune de Kayao disposait sur son territoire au cours de l'année scolaire 2006-2007, d'un CEG (Collège d'Enseignement Général Public) comprenant 5 salles de classe. En 2012-2013, le nombre de collèges s'élevait à 4 (dont un collège privé) qui comprenaient 25 salles de classe. Elle disposait également pour l'enseignement préscolaire et pour l'alphabétisation d'établissements dont le nombre exact n'a pu être identifié.

La région Centre Sud avait en 2004-2005 un TBS de 64,1% et celui de la province de Bazéga dans laquelle est située la commune de Kayao, était égal à 59,9%. C'était le TBS le plus faible de la région mais supérieur à la moyenne nationale. L'écart avec la province du Kadiogo était de 26,8 points à l'avantage de la province de Kadiogo qui bénéficie cependant d'un statut particulier.

### **La scolarisation**

Malgré un nombre d'habitants inférieur à celui de commune de Kayao, la commune de Pabré enregistrait un nombre d'élèves supérieur, soit 4 611 élèves à Pabré et 3 554 élèves à Kayao. On retrouve à Pabré une meilleure parité entre les effectifs des filles et ceux des garçons (il était égal à 0,88), et à Kayao il était égal à 0,63.

### **Les infrastructures**

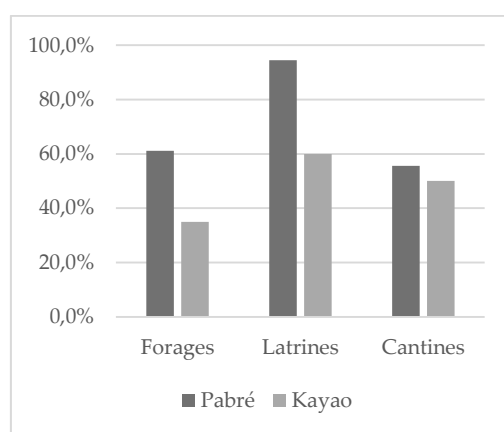
Les salles de classe sont également plus nombreuses à Pabré qui comptait 18 écoles pour 85 salles de classe, tandis que Kayao disposait de 20 écoles pour 80 salles de classe. Les ratios élèves/salle de classe nous indiquent cependant que le nombre de salles de classe disponibles sur la commune de Kayao est suffisant pour accueillir les élèves de la commune, le nombre moyen d'élèves pour une salle de classe



est égal à 44,4, et à Pabré il est égal à 54,2. L'offre de salles de classe du secteur privé est inexistante à Kayao, et à Pabré elle représente 7,9% de l'offre totale communale.

Les élèves de Kayao rencontrent plus de difficultés que ceux de Pabré pour accéder à leur établissement scolaire, le pourcentage des élèves parcourant plus de 3 km pour atteindre leur école primaire est égal à 14,55 à Pabré et 12,04 à Kayao (MEBA Burkina Faso, 2014).

En 2006-2007, 61,1 % des écoles de la commune de Pabré disposaient de forages, 94,4% de latrines et seulement 55,6% de cantines scolaires. A Kayao, il n'y a que 35% des écoles qui soient équipées de forages et 63,2% de latrines. La proportion des écoles disposant de cantines scolaires sont cependant plus nombreuses à Kayao, soit 36,8% des écoles. Il apparaît ainsi que les écoles de Pabré sont plus nombreuses à être dotées d'infrastructures ce qui pourrait améliorer les conditions d'apprentissage et influencer sur le choix des parents à inscrire ou non leurs enfants à l'école.



Sources : MEBA Burkina Faso, 2014

Graphique 80: Pourcentage des écoles équipées en infrastructures dans les communes de Pabré et Kayao

### L'encadrement

Ce sont 88 enseignants qui dispensent les cours aux élèves des écoles de Pabré pour un ratio élèves/enseignant de 52,4. Ce ratio est égal à 44,4 à Kayao qui dispose de 80 enseignants dans ses écoles. Le nombre d'élèves pour un enseignant est inférieur à 60 sur les deux territoires, ce qui respecte les préconisations nationales. Mais celui à Kayao, inférieur à celui à Pabré, offre de meilleures conditions d'apprentissage aux élèves si cette offre est équitablement répartie.

Nos différents indicateurs sont répertoriés et comparés sur les deux territoires dans le tableau ci-dessous :

	<i>Indicateurs</i>	<i>Pabré</i>	<i>Kayao</i>	<i>Différentiel</i>
<b>Offre scolaire</b>	<i>Ratios élèves/salles de classe</i>	54,25	44,43	9,82
	<i>Ratios élèves/enseignant</i>	52,4	44,43	7,97
<b>Inégalités</b>	<i>IPE F/G</i>	0,12	0,37	-0,25
<b>Accessibilité géographique</b>	<i>Pourcentage des élèves parcourant une distance &gt; 3 km</i>	14,55%	12,04%	0,03
<b>Equipements écoles</b>	<i>Pourcentage des écoles équipées de forages</i>	61,10%	36,84%	0,24
	<i>Pourcentage des écoles équipées de latrines</i>	94,40%	63,16%	0,31
	<i>Pourcentage des écoles équipées d'une cantine scolaire</i>	55,60%	52,63%	0,03

Sur les huit indicateurs retenus pour mesurer l'impact, la commune de Pabré a l'avantage sur la commune de Kayao pour cinq indicateurs. Elle réalise de meilleures performances que Kayao pour les équipements en infrastructures des écoles et pour la parité des effectifs. La valeur des indicateurs où elle n'a pas l'avantage sont toutefois acceptables, notamment pour le ratio élèves/salle de classe qui est supérieur à la recommandation nationale de seulement 4 points environ.

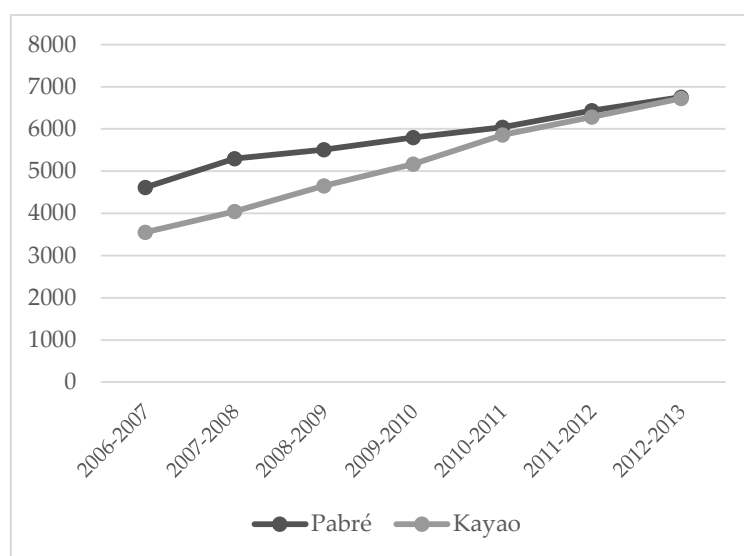
### **Analyse du suivi et mesure de l'impact**

#### **La scolarisation**

La période d'évaluation pour les communes de Pabré et Kayao s'étendra jusqu'en 2012-2013. Nous y avons été contraints à cause de l'indisponibilité de toutes les données statistiques dont nous avons besoin pour nos recherches, pour l'année scolaire 2013-2014.

Comme pour la commune de Pabré, on observe un accroissement des effectifs des élèves entre les années scolaires 2006-2007 et 2012-2013. Malgré un nombre d'habitants à Kayao supérieur à celui de Pabré, le nombre d'élèves à Kayao demeure inférieur à celui à Pabré malgré une tendance à la réduction des écarts entre les deux communes. Ce constat nous permet de déduire, avec l'hypothèse d'un nombre d'enfants scolarisables proportionnel au nombre d'habitants, que la commune de Kayao a amélioré son taux de scolarisation.

Le taux d'accroissement des effectifs a été de 89,3% à Kayao et de 46,4% à Pabré. Cet accroissement important des effectifs à Kayao pourrait indiquer une amélioration du TBS.



Sources: (MEBA Burkina Faso, 2014) ; (INSD - Direction Régionale de l'Est, 2015)

Graphique 81: Evolution des effectifs des élèves dans les communes de Pabré et Kayao (2006-2013)

Cet accroissement des effectifs a été accompagné par une amélioration de la parité entre les effectifs des filles et des garçons (IPE F/G). La commune de Kayao avait un IPE F/G inférieur à celui de Pabré en 2004-2005, mais celui-ci a connu une croissance régulière sur toute la période et s'est rapproché du niveau de Pabré. La commune de Pabré a connu une période de baisse de son indice de parité au cours de l'année scolaire 2009-2010 qui était à cette date égal à 0,97 (son niveau le plus haut), et a été ramené à 0,95 en 2012-2013.

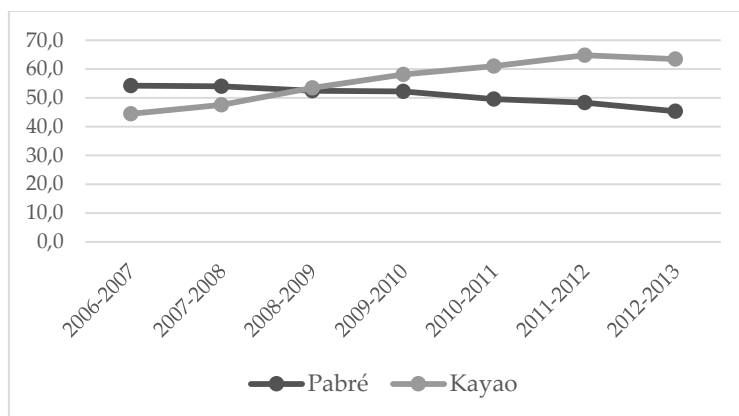
### Les infrastructures scolaires

Pour répondre à cet accroissement du nombre d'élèves, le nombre d'écoles et de salles de classes ce sont ont également accru dans les deux communes. Si le taux d'accroissement du nombre d'écoles à Kayao était supérieur à celui à Pabré (respectivement 47,4% et 42,1%), c'est la commune de Pabré qui a réellement accru son offre scolaire avec un taux d'accroissement du nombre de salles de classe de 75,3% contre 432,5% à Kayao.

Cet accroissement important du nombre de salles de classe à Pabré peut être en partie attribuée à l'offre du secteur privé qui en 2004-2005 constituait 3,8% de l'offre en salles de classe de la commune, et en 2012-2015 en constituait 11,4%. Tandis que dans la commune de Kayao, le secteur privé était inexistant jusqu'en 2012-2013, année scolaire au cours de laquelle celui-ci ne représentait que 0,9% de l'offre en salles de classe avec une unique salle de classe.

Cette différence dans les taux d'accroissement reflète bien une insuffisance de l'offre en salles de classe comme le montre le graphique ci-contre. On observe ainsi que la commune de Pabré réduit son ratio élèves/salle de classe au primaire en le ramenant en dessous de 50 à partir de l'année scolaire 2010-2011,

tandis que le ratio élèves/salle de classe croît régulièrement à Kayao et passe de 44,4 en 2006-2007 à 64,8 au cours de l'année scolaire 2011-2012, (son niveau le plus haut) puis est ramené à 63,5 en 2012-2013.

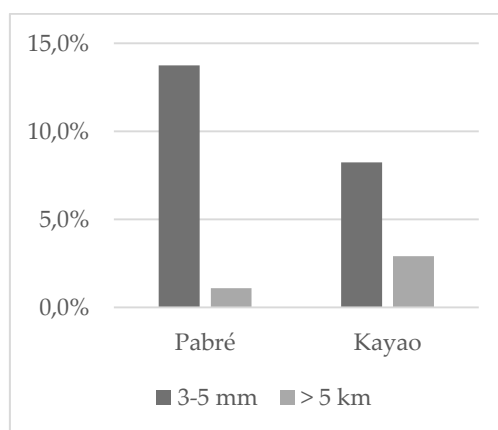


Sources: (MEBA Burkina Faso, 2014); (INSD - Direction Régionale de l'Est, 2015)

Graphique 82: Evolution des ratios élèves/salles de classe dans les communes de Pabré et Kayao (2006-2013)

### L'accessibilité des écoles primaires

La construction de nouvelles écoles et de nouvelles salles de classe n'a pas permis aux deux communes d'améliorer l'accessibilité des établissements scolaires primaire aux élèves de leurs écoles primaires. Le pourcentage d'élèves parcourant plus de 5 km pour atteindre leur établissement scolaire s'est accru entre les années scolaires 2006-2007 et 2012-2013 à Pabré (de 0,8% à 1,1%) et à Kayao (de 2,0% à 2,9%) comme le montre le graphique ci-dessous. De meilleures performances sont réalisées pour la réduction du nombre d'élèves parcourant entre 3 et 5 km pour atteindre l'école primaire. A Pabré il est passé de 13,8% en 2006-2007 à 13,7% en 2012-2013. Tandis qu'à Kayao, il est passé de 10,1% à 8,2% sur la même période. Nous pouvons en conclure que l'on retrouve une meilleure accessibilité des écoles primaires à Kayao qu'à Pabré.

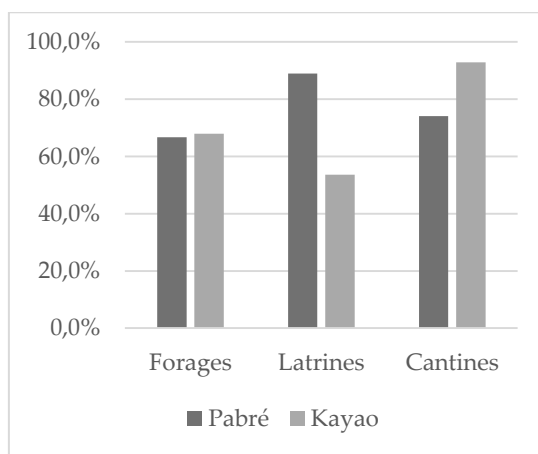


MEBA Burkina Faso, 2014

Graphique 83: Pourcentage des élèves selon la distance parcourue dans les communes de Pabré et Kayao (2012-2013)

## Equipped in infrastructures

Toutes les écoles des communes de Pabré et de Kayao ne sont pas encore parvenues à équiper toutes leurs écoles de forages, latrines et cantines scolaires fonctionnelles malgré des améliorations. Au cours de l'année scolaire 2012-2013, Kayao parvient à réduire son écart avec Pabré pour les équipements en forages qui atteint 67,9%, et Pabré réduit son écart pour le pourcentage d'écoles équipées de cantines. Le pourcentage d'écoles équipées de latrines se réduit à Kayao mais connaît une croissance plus importante à Pabré creusant ainsi l'écart avec Kayao.

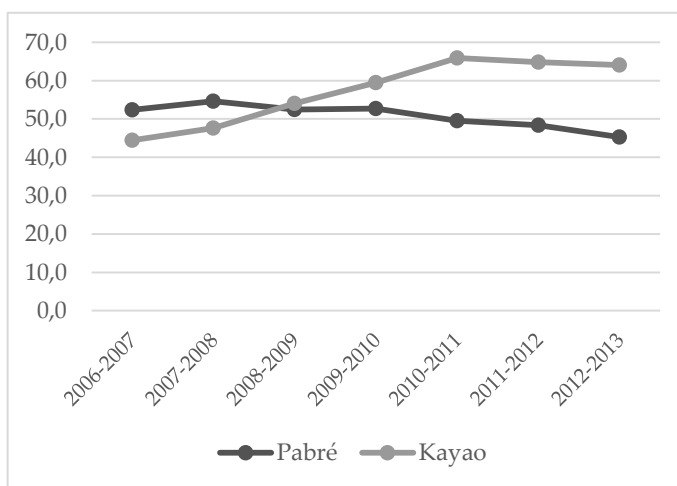


MEBA Burkina Faso, 2014

Graphique 84: Pourcentage des écoles équipées en infrastructures dans les communes de Pabré et Kayao

## L'encadrement

Les ratios élèves/enseignant de Kayao et de Pabré ont une évolution similaire aux ratios élèves/salle de classe. On a une tendance à l'amélioration à Pabré qui a atteint son ratio le plus élevé (54,6) en 2007-2008, et qui atteint son niveau le plus faible (45,3), en 2012-2013. Le nombre d'élèves pour un enseignant à Kayao s'accroît et atteint son niveau le plus élevé (65,9) en 2010-2011 avant de parvenir à le réduire en le ramenant à 64,1 en 2012.



Source : MEBA Burkina Faso, 2014 ; (INSD - Direction Régionale de l'Est, 2015)

Graphique 85: Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Pabré et Kayao (2006-2013)

Les élèves des écoles primaires de Pabré bénéficient ainsi d'un meilleur encadrement, tandis que Kayao rencontre des difficultés à répondre aux demandes sur son territoire avec des ratios supérieurs aux recommandations nationales.

Les deux tableaux ci-dessous nous permettent de faire un point sur l'évolution des différents indicateurs.

### La mesure de l'impact

Tableau 37: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Pabré)

Indicateurs		Pabré			Kayao			DD
		T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Offre scolaire	Ratios élèves/salles de classe	54,25	50,34	-3,91	44,43	58,08	13,65	-17,56
	Ratios élèves/enseignant	52,4	50,51	-1,89	44,43	59,31	14,875321	-16,77
Accessibilité géographique	Pourcentage des élèves parcourant une distance > 3 km	14,55%	14,83%	0,003	12,04%	11,15%	-0,89%	0,012
Equipements écoles	Pourcentage des écoles équipées de forages	61,10%	66,67%	0,056	36,84%	67,86%	31,02%	-0,254
	Pourcentage des écoles équipées de latrines	94,40%	88,89%	-0,055	63,16%	53,57%	-9,59%	0,041
	Pourcentage des écoles équipées d'une cantine scolaire	55,60%	74,07%	0,185	52,63%	92,86%	40,23%	-0,218
Inégalités	IPE F/G	0,12	0,05	-0,07	0,37	0,1	-0,27	0,20

Un impact a été mesuré pour quatre indicateurs sur les sept retenus :

- Sur l'offre scolaire : l'impact mesuré a été important à Pabré, il est estimé à -17,56 pour le ratio élèves/dalle de classe et de -16,77 pour le ratio élèves/enseignant.
- Sur la parité des effectifs : Une amélioration de 0,20 point de l'indice de parité filles/garçons pourrait être attribuée à la coopération décentralisée
- Sur les équipements : Un impact de 0,041 point a également été mesuré sur le pourcentage des écoles équipées de latrines.

Pour les autres indicateurs, l'impact de la coopération décentralisée a été négatif, la commune de Pabré n'est pas parvenue à atteindre les mêmes niveaux d'amélioration que Kayao. Ce sont les pourcentages des écoles équipées de forages et des écoles disposant d'une cantine scolaire et le pourcentage des élèves parcourant plus de 5 km pour atteindre l'école primaire.

## 1.2 Dans les communes béninoises : mesure de l'impact sur la scolarisation et l'offre scolaire

Comme au Burkina, le système éducatif béninois est également caractérisé par d'importantes disparités entre les départements. Comme l'indique le tableau ci-dessous présentant les TBS des départements béninois entre 1990 et 2002, les départements de l'Atacora – Donga et du Borgou – Alibori, situés dans le nord du Bénin, sont les régions enregistrant les plus faibles taux de scolarisation. Ce sont également les départements des communes de notre échantillon. La mesure de l'impact de la coopération décentralisée pourra également nous permettre de confirmer ou infirmer l'hypothèse selon laquelle la coopération décentralisée a eu un impact sur la réduction des inégalités d'accès à l'éducation de base.

	1990	1996	2002
Atacora – Donga	35	48	85
Atlantique – Littoral	62	96	96
Borgou – Alibori	34	42	67
Mono – Couffo	37	72	122
Ouémé – Plateau	67	81	100
Zou – Collines	56	71	101
National	50	68	90

Source : Rapport final EPT Bilan à l'an 2000 (MENRS Bénin, 1999) ; (INSAE Bénin, 2004)

Le Bénin, comme le Burkina Faso, en adoptant le Plan National en faveur de l'éducation pour tous en 2004, qui s'est concrétisé par la suite par l'élaboration et la mise en œuvre d'un Plan de Développement de l'Education de Base en 2006 (PDDEB) a également identifié 16 communes dites défavorisées<sup>54</sup> en raison de leurs faibles taux de scolarisation et des inégalités entre les filles et les garçons en matière d'éducation. Les communes de Djougou et de Sinendé, deux communes de notre échantillon, en faisaient partie. D'autres communes au fil des années, au regard des difficultés rencontrées, se sont ajoutées à cette liste.

Une autre difficulté à laquelle est particulièrement confronté le système éducatif béninois, est le nombre d'instituteurs, et en particulier le nombre d'enseignants qualifiés dispensant les cours dans les classes (Ministères en charge de l'éducation - Bénin, 2006). En effet, face à cette insuffisance, les populations locales à travers les COGES et les associations des parents d'élèves procèdent aux recrutements d'enseignants « communautaires » qui ne disposent pas dans leur grande majorité des qualifications nécessaires pour enseigner. Une autre conséquence est le nombre de salles de classes disponibles qui ne

<sup>54</sup> Ce sont les communes de Adja-Ouèrè, Adjohoun, Bembèrèkè, Dangbo, Djidja, Djougou, Kalalé, Karimama, Kétou, Klouékanmey, Malanville, Pobè, Sinendé, So-Ava, Za-Kpota, Zogbodomey.

sont pas utilisées faute d'enseignants. Mais certaines salles de classes ne sont également pas utilisées dû au fait qu'elles sont en mauvais état ou faites en matériaux précaires.

Les indicateurs retenus au Bénin pour la mesure de l'impact sont :

- Le Taux Brut de Scolarisation
- Le ratio élèves/salle de classe
- Le ratio élèves/enseignant
- Le pourcentage d'enseignants qualifiés.

Le choix de ces indicateurs a été guidé par leur disponibilité pour toutes les communes de notre échantillon, et sur toute la période de notre évaluation qui s'étend sur les années scolaires 2002-2003 à 2009-2010.

## 1.2.1 Les communes de Djougou et Savalou

### **Analyse situationnelle de référence**

#### **L'offre éducative**

Pour l'accès à l'éducation, outre les écoles primaires dont nous parlerons plus loin, la commune de Djougou disposait de 10 écoles maternelles (dont deux privées) et de sept collèges publics d'enseignement général. Il n'existe pas sur la commune d'infrastructures dédiées pour l'alphabétisation, hormis le bureau de la coordination. Celle-ci est animée par un coordonnateur, un animateur et deux maîtres-alphabétiseurs (par arrondissement et par langues) qui organisent les sessions dans les écoles ou chez les chefs de villages ou quartiers (IREDA BENIN, 2003).

On retrouvait sur la commune de Savalou une offre similaire de 9 écoles maternelles, 5 collèges et 2 lycées publics. Des cours d'alphabétisation sont également organisés sur le territoire mais une estimation exacte de leur nombre n'a pas pu être faite (CAPO - CHICHI, 2006).

#### **Un taux de scolarisation plus élevé à Djougou et une plus grande égalité de genre**

Il existe une inégalité entre les sexes dans l'accès à l'éducation de base. Le nombre d'élèves dans l'enseignement primaire à Djougou était estimé à 36 802, dont 14991 étaient des filles (soit 40,73%). Le TBS de la commune de Djougou était égal à 102,61%, celui des garçons était de 114,92% tandis que celui des filles 88,77% (INSAE Bénin, 2004), soit un IPS F/G égal à 0,77.

Les effectifs des élèves sont moins élevés dans la commune de Savalou, 19 941 élèves dont environ 40% sont des filles. Elle a également un TBS inférieur à celui de la commune de Djougou, soit 96,76%. On n'y



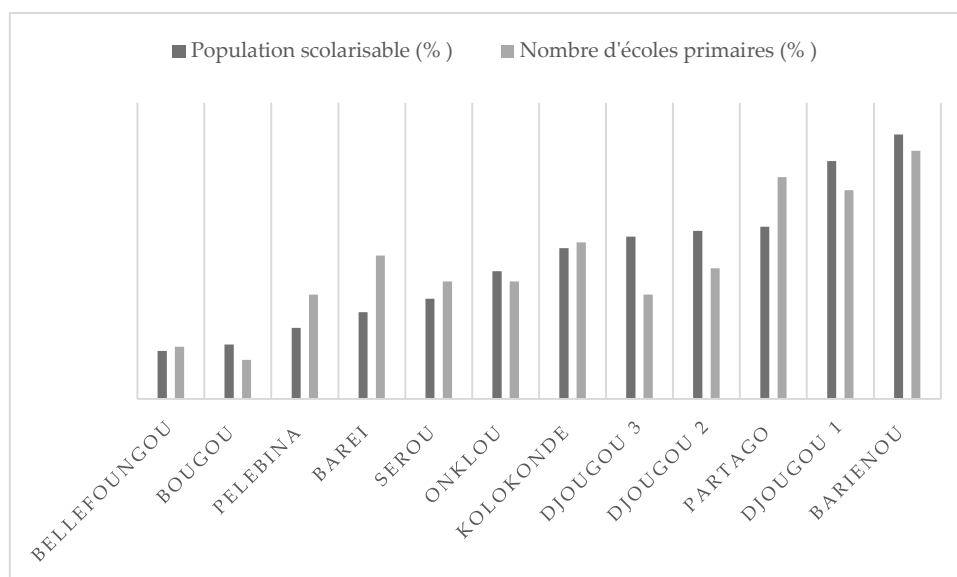
retrouve également une plus grande inégalité entre les filles et les garçons dans la scolarisation, avec un IPS F/G égal à 0,68.

### **Une offre en infrastructures insuffisante**

Au cours de l'année scolaire 2002-2003 on dénombre sur le territoire communal de Djougou 157 écoles primaires (dont quatre écoles primaires privées) et 978 salles de classes disponibles dont 636 sont effectivement utilisées (65%). L'offre est tout naturellement plus faible à Savalou qui dispose de 90 écoles comprenant 540 salles de classes dont 68% sont effectivement utilisés. L'offre de salles de classe du secteur privé représente 3,6% de l'offre totale de la commune de Djougou, et 7,3 % de celle de Savalou. L'offre scolaire en termes d'infrastructures pour les plus démunis (les écoles publiques) demeure donc importante et le niveau des ressources financières ne constitue donc pas une barrière pour l'accès à l'enseignement primaire dans les deux communes.

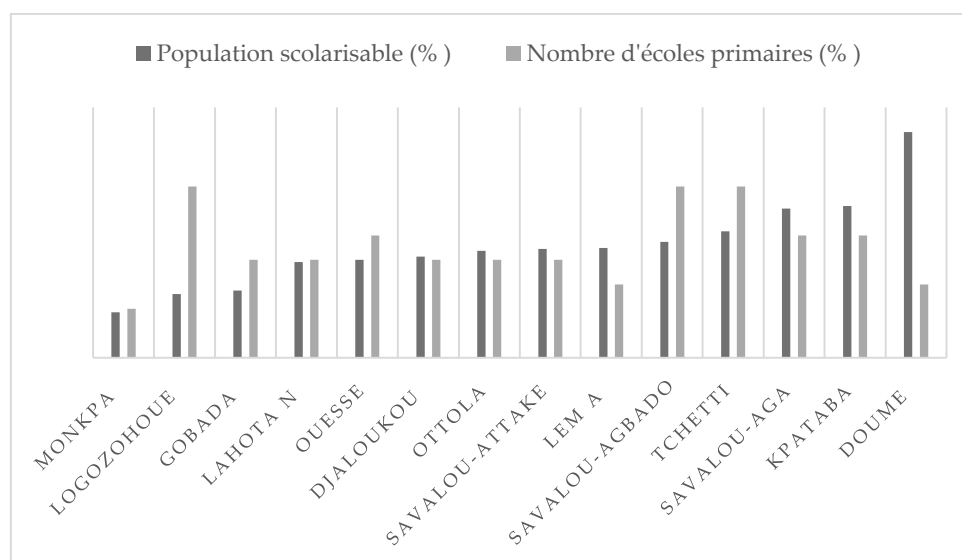
Le ratio élèves/salle de classes au primaire à Djougou était égal à 61,3. Ce ratio supérieur aux normes nationales pourrait être justifié par une mauvaise répartition de l'offre scolaire sur le territoire, mais également par une sous-utilisation des salles de classes. Cette sous-utilisation des salles de classe disponible est notamment due à l'état des infrastructures. En effet, comme il l'est précisé dans le Plan de Développement Economique et Social (PDES) 2003 de la commune (IREDA BENIN, 2003), seulement 338 salles de classes utilisées sont en matériaux définitifs, dont 59 sont à rénover. Les autres sont faites en terre avec des toits en tôle ou en paille, dont plus de la moitié sont également à rénover. On retrouve une situation similaire à Savalou où plus de la moitié des salles de classe (environ 70%) sont en matériaux précaires (CAPO - CHICHI, 2006). On retrouve dans la commune de Savalou 54,34 élèves environ pour une salle de classe, un ratio inférieur à celui de Djougou.

Le graphique ci-dessous présentant la répartition des écoles primaires entre les différents arrondissements de la commune de Djougou nous montre une répartition équitable au regard de la répartition de la population scolarisable entre les différents arrondissements de la commune. 6 arrondissements, sur les 12 que compte la commune, accueille une part de la population scolarisable supérieure à la proportion des écoles de la commune dont elle dispose. Les écarts les plus significatifs se retrouvent dans les arrondissements de Djougou 3 et Djougou 2 qui avec respectivement 9,87% et 10,23% de la population scolarisable, accueillent 6,35% et 7,93% des écoles de la commune. On note également sur le graphique ci-dessous que l'arrondissement de Baréi avec 5,28% de la population scolarisable, accueille 8,73% des écoles. Ce sont les écarts les plus importants, les autres arrondissements accueillant un nombre de salles de classe plus proportionnel au volume de la population. Deux villages et 6 quartiers de la commune ne disposent pas d'écoles mais ont accès aux écoles des villages et des quartiers les plus proches.



Source : (INSAE Bénin, 2004)

Graphique 86: Répartition des écoles primaires et de la population scolarisable dans les



Source : (INSAE Bénin, 2004)

Graphique 87: Répartition des écoles primaires et de la population scolarisable dans les arrondissements de la commune de Djangou (2002-2003)

On observe des inégalités plus importantes dans la commune de Savalou avec des écarts plus grands entre le pourcentage de la population scolarisable et le pourcentage d'écoles accueillies. C'est notamment la situation dans l'arrondissement de Logozouhoué qui dispose sur son territoire de 10,94% des écoles avec 4,07% de la population scolarisable, tandis que l'arrondissement de Doumé avec 14,42% de la population scolarisable n'accueille que 4,69% des écoles de la communales (3 écoles primaires). En plus de cette répartition, l'état des lieux réalisé au cours de l'année scolaire 2002-2003 dans le cadre de l'élaboration du PDC de la commune (Commune de Savalou, 2005) fait état de salles de classes construites majoritairement en matériaux précaires et vétustes et d'un sous équipement en mobiliers

scolaires. Le besoin exprimé pour les tables-bancs était alors de 6500 pour un existant de 2529 tables-bancs.

### Un nombre d'enseignants insuffisants et moins qualifiés à Djougou

Mais la principale insuffisance dans l'offre scolaire est le personnel enseignant dans les deux communes, mais la situation est plus préoccupante à Djougou. On y retrouve en effet environ 85,6 élèves pour un enseignant, et parmi les 430 enseignants que compte la commune, seulement 76,51% sont qualifiés. Le PDES 2003 de la commune (IREDA BENIN, 2003) identifiait un besoin de 236 enseignants pour couvrir les besoins dans l'enseignement primaire. Le ratio élèves/enseignant était égal à 54,93 à Savalou pour un effectif de 363 enseignants dont 79,34% étaient qualifiés. Au regard du nombre de salles de classe, on note un déficit d'enseignants titulaires pour 3 salles de classe à Savalou et pour 230 salles de classes à Djougou.

Le tableau ci-dessous nous permet de comparer les principaux indicateurs sur les deux communes au cours de l'année scolaire 2002-2003

	<i>Indicateurs</i>	<i>Djougou</i>	<i>Savalou</i>	<i>Différentiel</i>
<b><i>Scolarisation</i></b>	<i>TBS</i>	102,61%	96,79%	<b>0,06</b>
<b><i>Offre scolaire</i></b>	<i>Ratios élèves/salles de classe</i>	61,3	54,34	<b>6,96</b>
	<i>Ratios élèves/enseignant</i>	85,6	54,93	<b>30,67</b>
<b><i>Inégalités</i></b>	<i>EIPS F/G</i>	0,23	0,32	<b>-0,09</b>

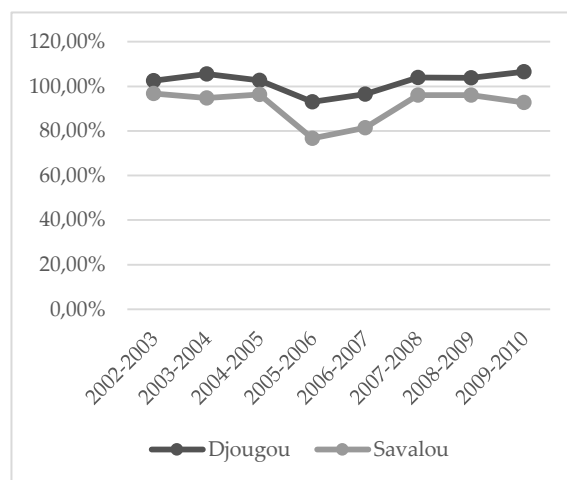
Source : (INSAE Bénin, 2004)

Avec un TBS de scolarisation supérieur à celui de Djougou (d'environ 6 points), la commune de Djougou à une offre scolaire plus faible en termes de salles de classes et d'enseignants. En outre, on y retrouve une plus grande inégalité dans l'accès à l'enseignement primaire entre les filles et les garçons comparativement à la commune de Savalou.

## Analyse du suivi et mesure de l'impact

### La scolarisation : une amélioration du taux de scolarisation et de l'équité entre les filles et les garçons

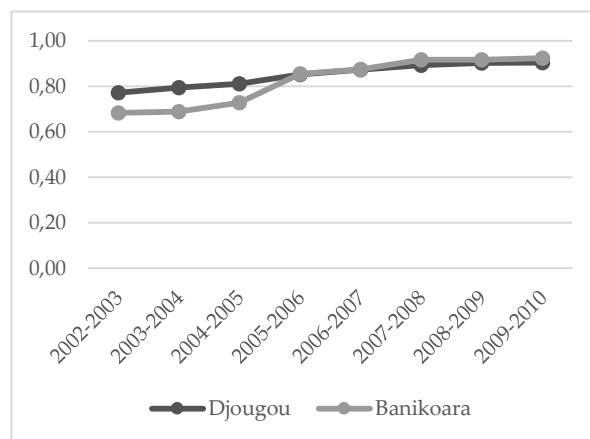
La commune de Djougou a enregistré un taux d'accroissement des élèves de 37%, contre 47,5% pour Savalou. Malgré une hausse plus importante de ces élèves, celle-ci n'est pas parvenue à améliorer son TBS qui était égal, au cours de l'année 20009-2010, à 92,73%, creusant ainsi l'écart avec Djougou qui avait un TBS au cours de la période de suivi de 106,59%.



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 88: Evolution des TBS dans les communes de Djougou et Savalou (2002-2010)

L'amélioration du taux de scolarisation, est accompagnée par une amélioration de la parité entre les filles et les garçons à Djougou. Cependant la commune de Savalou réalise dans ce domaine de meilleures performances et parvient à une meilleure parité entre les filles et les garçons comme l'indique le graphique ci-contre. En 2009-2010, le l'IPS F/G était égal à 0,90 à Djougou et à 0,92 à Savalou.



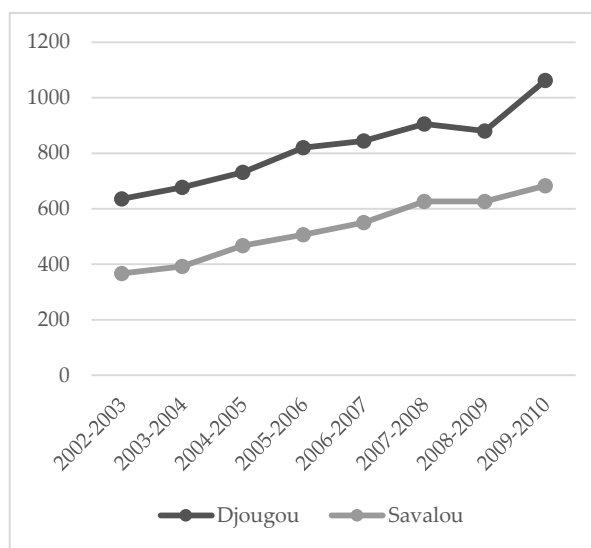
Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 89 : Evolution de l'IPS F/G dans les communes de Djougou et Savalou

Les deux communes parviennent-ils à accueillir et à encadrer les effectifs de plus en plus importants sur leur territoire ?

### Une offre améliorée en infrastructures scolaires dans les deux communes

Entre 2002 et 2010, le nombre de salles de classes utilisées s'est accru de 67,1% à Djougou et de 70,57% à Savalou, avec un pourcentage de salles de classes disponibles utilisées environ égal à 98% sur les deux communes. Le nombre d'enfants scolarisés pour une salle classe a été amélioré en 2009-2010 : la commune de Savalou a ramené ce ratio à une salle de classe pour environ 46,84 enfants scolarisés, et Djougou a également amélioré son offre en la ramenant à une salle de classe pour environ 47 enfants scolarisés (INSAE Bénin, 2012).



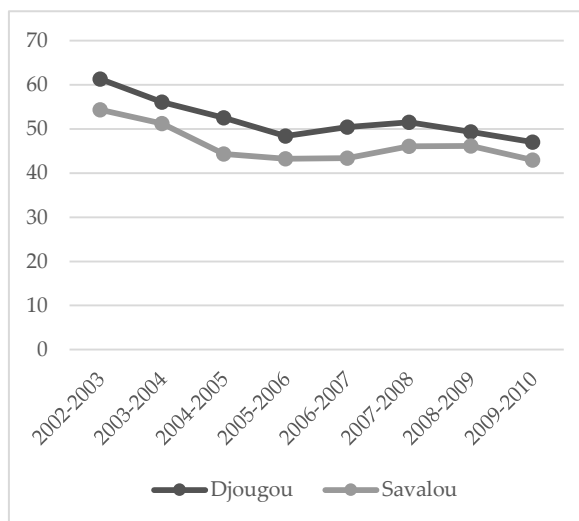
Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 90 : Evolution du nombre de classes utilisées dans les communes de Djougou et Savalou (2002-2010)

Un état des lieux des infrastructures scolaires réalisé au cours de l'année scolaire 2008-2009 révèle que dans la commune de Djougou, 49,9% des salles de classe utilisées sont en matériaux définitifs et 32,95% sont en mauvais état. A Savalou, ce sont 70,2% qui sont en matériaux définitifs et 21,9% qui sont en mauvais état. On a ainsi un nombre plus important de salles de classes en matériaux définitifs et en bon état à Savalou, une amélioration comparativement à la situation de référence.

Comme le décrit le graphique ci-contre, Les deux communes parviennent tout au long de notre période d'observation à réduire leurs ratios élèves/salle de classes, qui deviennent presque égales en 2009-2010. Le nombre d'élèves pour une salle de classe est égal à 47,44 à Djougou et à 46,84 à Savalou.

Djougou est parvenu à ramener son ratio élèves/salle de classe en dessous de 50, signe d'une réponse adéquate apportée au nombre important d'élèves scolarisés dans les écoles de la commune. Et la commune de Savalou, malgré un accroissement plus important des effectifs des



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 91: Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Djougou et Savalou (2002-2010)

élèves, parvient à les accueillir dans les écoles du territoire tout en maintenant un ratio élèves/salle de classe inférieur à celui de Djougou.

### L'encadrement

La commune de Djougou est également parvenue à réduire son ratio élèves/enseignant qui est passé entre les années scolaires 2002-2003 et 2009-2010, de 85,6 à 47,6 avec un taux d'accroissement de 144,2% du nombre d'enseignants. Savalou a enregistré un accroissement moins important des enseignants (72,38%) mais elle est également parvenue à réduire le nombre moyen d'élèves pour une salle de classe qui a été ramené à 46,62. Cet accroissement des enseignants n'a pas été suivi d'un accroissement de la proportion d'enseignants qualifiés à Savalou qui ne représentaient que 38% de l'ensemble des enseignants. Djougou a quant à elle améliorée cet indicateur qui est passé de 44,9 à 40,67 en 2009-2010.

### L'impact de la coopération décentralisée

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des principaux indicateurs retenus pour évaluer l'offre scolaire dans ces communes béninoises et la mesure de l'impact de la coopération décentralisée entre 2002-2003 et 2009-2010 :

Tableau 38: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Djougou)

		<i>Djougou</i>			<i>Savalou</i>			<i>DD</i>
		<i>T0</i>	<i>T1</i>	<i>D1</i>	<i>T0</i>	<i>T1</i>	<i>D2</i>	
<i>Scolarisation</i>	<i>TBS</i>	102,61%	106,59%	<b>0,04</b>	96,79%	92,72%	<b>-0,04</b>	<b>0,08</b>
<i>Offre scolaire</i>	<i>Ratios élèves/salles de classe</i>	61,3	50,74	<b>-10,56</b>	54,34	46,84	<b>-7,50</b>	<b>-3,06</b>
	<i>Ratios élèves/enseignant</i>	85,6	51,47	<b>-34,13</b>	54,93	46,62	<b>-8,31</b>	<b>-25,82</b>
<i>Inégalités</i>	<i>Ecart IPS F/G</i>	0,23	0,10	<b>-0,13</b>	0,32	0,08	<b>-0,24</b>	<b>0,11</b>

Trois indicateurs sur les 4 retenus ont été impactés, ce sont le taux de scolarisation et l'offre scolaire (les ratios élèves/ salle de classe et élèves/enseignant). Et malgré une amélioration de la parité entre la scolarisation des filles et des garçons, la commune de Savalou a réalisé de meilleures performances.

## 1.2.2 Les communes de Kouandé et Matéri

### Analyse situationnelle de référence

#### L'offre éducative

Outre les infrastructures scolaires pour l'enseignement primaire, on retrouvait sur le territoire communal de Kouandé en 2002 pour :

- L'enseignement maternel : 4 écoles pour 4 salles de classe
- L'enseignement secondaire : 01 collège d'enseignement général (CEG) pour 17 salles de classe
- L'alphabétisation : 5 centres d'alphabétisation dont 3 sont en matériaux durables (Bureau d'Etudes CARTOGEST, 2006)

Le diagnostic de l'éducation réalisé dans le PDC de Kouandé (Alpha et Oméga Environnement, 2002) fait état d'un manque d'infrastructures, notamment des salles de classes, et de l'insuffisance d'enseignants dans les trois niveaux d'enseignement. Et parmi les actions à mener, il est proposé la régularisation des écoles informelles créées par la population (dans l'enseignement primaire), la création de nouvelles salles de classes dans des écoles déjà existantes et le recrutement de nouveaux enseignants.

La commune de Matéri comptait deux collèges d'enseignement général (CEG) et aucune école maternelle.

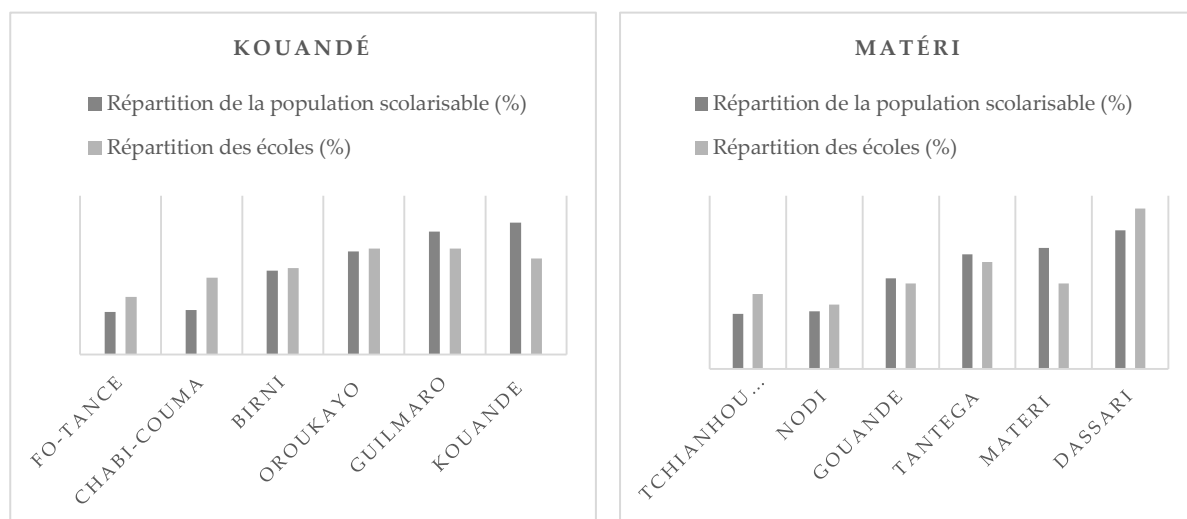
#### La scolarisation : une meilleure égalité entre les filles et les garçons à Kouandé

En 2002-2003, la commune de Kouandé accueillait sur son territoire 10 897 élèves pour un TBS égal à 68,87%. Et la commune de Kouandé pour un TBS de 77,42% accueillait 12 751 élèves. Les inégalités de genre dans la scolarisation étaient plus importantes à Matéri qui avait un IPS F/G égal à 0,45 contre 0,67 pour Kouandé.

#### Les infrastructures

Ces élèves étaient accueillis dans 63 écoles à Kouandé et 60 écoles à Matéri. Les classes utilisées à Kouandé représentaient 57,9% de celles disponibles, soit 219 salles de classe, et à Matéri elles représentaient 60% de celles disponibles soit 216 salles de classe. Mais cette offre en salles de classes utilisées était moins suffisante à Matéri qui avait un ratio d'élèves par salle de classe égal à 59, tandis que Kouandé parvenait à se maintenir en dessous de la norme avec un ratio élèves/salle de classe égal à 49,8.

Les graphiques ci-dessous décrivent la répartition de l'offre scolaire dans les communes de Kouandé et Matéri:



Sources : (INSAE-Bénin, 2004)

Graphique 92: Comparaison entre la répartition de la population scolarisable et le nombre d'écoles à Kouandé (2003-2004)

Dans la commune de Kouandé, on observe une répartition inégale du nombre d'écoles au cours de l'année scolaire 2002-2003 (INSAE-Bénin, 2004). En partant de l'hypothèse d'un nombre moyen de salles de classe par école, seules les arrondissements de Guilmaro et d'Oroukayo parviennent à une égalisation entre la proportion de la population scolarisable et celle du nombre d'écoles. Les écarts les plus importants se retrouvent sur les arrondissements de Chabi-Couma et de Kouandé. Chabi-Couma, avec 8,4% de la population scolarisable, accueille 14,5% des écoles de la commune (soit 8 écoles primaires), tandis que l'arrondissement de Kouandé, avec 24,9% de la population scolarisable, dispose sur son territoire de 18,2% des écoles primaires de la commune.

La plus importante inégalité observée dans la commune de Matéri est identifiée dans l'arrondissement de Matéri où il existe un important écart entre la population scolarisable et le nombre d'écoles.

### L'encadrement : une plus grande proportion d'enseignants qualifiés à Matéri

A Kouandé, 159 enseignants, dont 73,58% sont qualifiés, dispensent les cours aux élèves. A Matéri, ils sont au nombre de 157, tous qualifiés. Cette offre d'encadrement est cependant insuffisante car nous avons environ 68,5 élèves pour un enseignant à Kouandé et 81,20 élèves pour un enseignant à Matéri.

### Comparaison de la situation de référence : une scolarisation plus faible et une meilleure offre scolaire à Kouandé

Le calcul du différentiel entre les deux communes au cours de la période de référence est présenté dans le tableau ci-dessous :



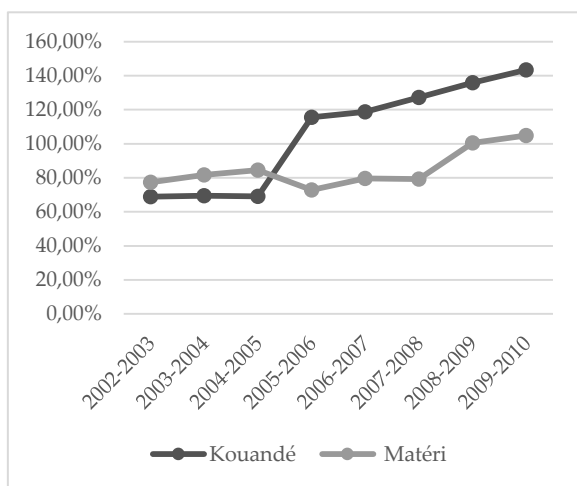
	Indicateurs	Kouandé	Matéri	Différentiel
<b>Scolarisation</b>	<b>TBS</b>	68,87%	77,42%	-8,55%
<b>Offre scolaire</b>	<b>Ratios élèves/salles de classe</b>	49,80	59,00	-9,20
	<b>Ratios élèves/enseignant</b>	68,50	81,20	-12,70
<b>Inégalités</b>	<b>IPS F/G</b>	0,67	0,45	0,22

Une amélioration de l'accès à l'éducation de base dans la commune de Kouandé devrait ainsi avoir pour objectif une hausse du taux de scolarisation (en réduisant les inégalités entre les filles et les garçons), tout en maintenant le ratio élèves/salle de classe inférieur à 50 et en augmentant le nombre d'enseignants.

### Analyse du suivi et mesure de l'impact

#### La scolarisation : le TBS de la commune de Kouandé devient supérieur à celui de Matéri

Les effectifs des élèves des deux communes s'accroissent à des rythmes différents entre 2002-2003 et 2009-2010. Les courbes d'évolution des effectifs sont presque parallèles jusqu'en 2007-2008, date à partir de laquelle le nombre d'élèves dans les écoles de Matéri connaissent une augmentation importante, passant de 16926 élèves à 22021 élèves en 2008-2009. Le taux d'accroissement du nombre d'élèves à Kouandé est de 47,69%, et celui de Matéri un peu moins du double, soit 84,62%. L'écart entre les effectifs des élèves se creuse en les deux communes mais il n'est pas le signe d'une scolarisation plus importante à Matéri.

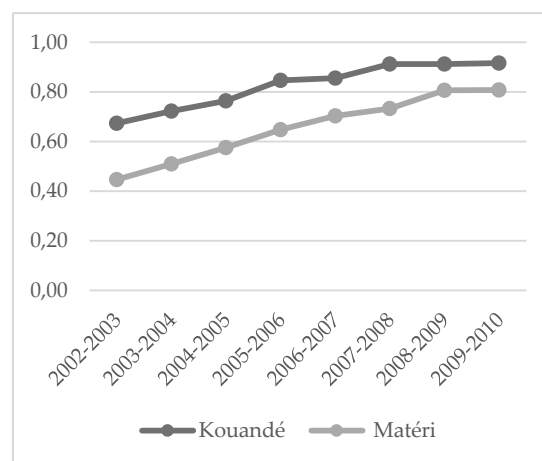


Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 93: Evolution du TBS dans les communes de Kouandé et Matéri (2002-2010)

En effet, entre 2002-2003 et 2009-2010 les deux communes ont connu un accroissement des taux de scolarisation sur leurs territoires comme le décrit le graphique ci-contre. Mais, à partir de l'année scolaire 2005-2006 le TBS de Kouandé devient plus important que celui de la commune de Matéri. Le TBS de Kouandé était alors de 143,44%, pour un taux d'accroissement de 108,3%, tandis que celui de Matéri était égal à 104,75% pour un taux d'accroissement de 35,3%.

Cet accroissement du TBS a été suivi par une amélioration de l'IPS F/G sur les deux communes. Malgré une amélioration importante de celle de Matéri, Kouandé a maintenu l'écart et garde un IPS F/G supérieur à celui de Matéri, soit 0,92 à Kouandé et 0,81 à Matéri.

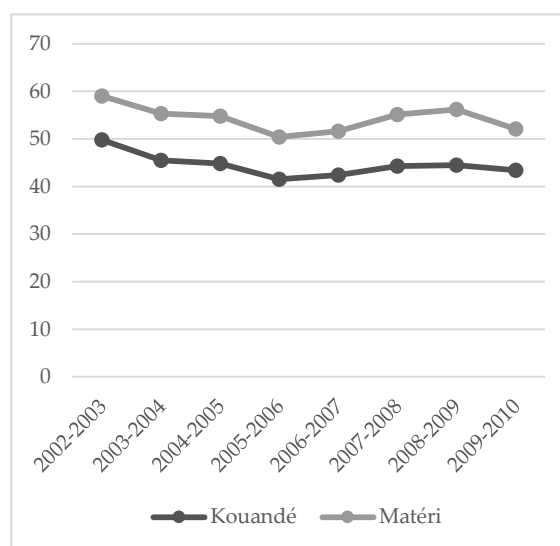


Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 94: Evolution de l'IPS F/G dans les communes de Kouandé et Matéri (2002-2010)

### Les infrastructures scolaires : le ratio élèves/salle de classe respecte la norme nationale à Kouandé.

Pour répondre à cette croissance de la demande, des salles de classes ont été réhabilitées et de nouvelles ont été construites. A l'image du taux d'accroissement des élèves, le taux d'accroissement des salles de classes a été de 66,21% à Kouandé et était inférieur à celui à Matéri qui était de 109,26%. Cette croissance qui a permis aux deux communes d'accueillir tous les enfants scolarisés tout en s'assurant de réduire les ratios élèves/salle de classe (qui est devenu inférieur à 50 à Kouandé). Malgré une réduction du nombre d'élèves pour une salle de classe, celui-ci est demeuré supérieur à 50 à Matéri (52,1).



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 95: Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Kouandé et Matéri (2002-2010)

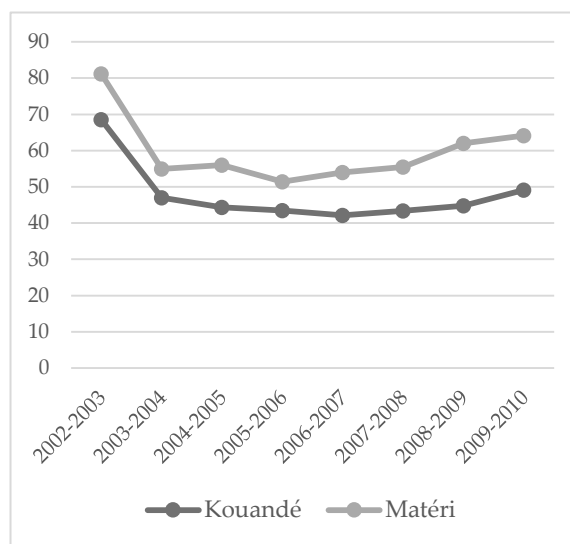
Les ratios élèves/salle de classe ont connu une évolution parallèle sur les deux communes comme nous pouvons l'observer sur le graphique ci-contre.

L'offre du secteur privé s'est également accrue. Les salles de classe des écoles privées représentaient 3% des salles de classes utilisées à Kouandé et 1,3% à Matéri. Le taux d'utilisation des salles de classes disponibles s'est également amélioré, il était de 99,7% à Kouandé et de 98% à Matéri. L'état des lieux réalisé en 2008-2009 révèle cependant qu'à Kouandé seulement 65,3% des salles de classe sont en

matériaux définitifs et 4% des salles de classes sont en mauvais état. A Matéri ce sont 55,7% qui sont en matériaux définitifs et 4,5% qui sont en mauvais état (INSAE Bénin, 2009).

### L'encadrement : Le ratio élèves/enseignant respecte la norme à Kouandé au détriment de leur qualification

Les deux communes ont amélioré leurs ratios élèves/enseignant de façon importante, mais la situation à Kouandé est restée la meilleure des deux. La commune de Kouandé l'a réduit d'environ 19,4 points en 2009-2010 avec un nombre moyen de 49,5 élèves pour un enseignant. A Matéri, on retrouve en moyenne 64,10 élèves pour un enseignant, soit une réduction de 17,1 points. Kouandé a ainsi réussi à obtenir un ratio élèves/salle de classe inférieur à 50. Ces ratios ont connu une évolution parallèle entre la période de référence et la période de suivi comme le décrit le graphique ci-contre.



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Cet accroissement du nombre d'enseignants c'est cependant fait au détriment de leurs qualifications : 42,55% des enseignants de Kouandé sont qualifiés, et 41,69% des enseignants de Matéri le sont.

Graphique 96: Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Kouandé et Matéri (2002-2010)

### La mesure de l'impact :

Tableau 39: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune Kouandé)

Effets sur	Indicateurs	Kouandé			Matéri			DD
		T0	T1	D1	T0	T1	D2	
La scolarisation	TBS	68,87%	143,44%	0,75	77,42%	104,75%	0,27	0,47
L'offre scolaire	Ratios élèves/salles de classe	49,80	43,40	-6,40	59,00	52,10	-6,90	0,50
	Ratios élèves/enseignant	68,50	49,00	-19,50	81,20	64,10	-17,10	-2,40
Les inégalités	Ecart IPS F/G	0,33	0,08	-0,25	0,55	0,19	-0,36	0,11

Le calcul de la double différence, présenté dans le tableau ci-dessus, nous indique un impact éventuel de la coopération décentralisée important sur le TBS, et plus modéré sur le ratio élèves/enseignant. Soit deux indicateurs sur deux. La comparaison de de ces différents indicateurs sur la période 2002-2003 et

2009-2010, que nous avons présentée dans les lignes précédentes, nous indique que ces deux communes ont connu des évolutions presque parallèles (sauf pour le TBS).

### 1.2.3 Les communes de Kérou et Sinendé

#### **Analyse situationnelle de référence**

##### **Une offre éducative inégale dans le secondaire**

Pour l'accès à l'éducation, la commune de Kérou disposait d'un collège public d'enseignement général (CEG) (INSAE-Bénin, 2004), et Sinendé disposait de trois collèges publics (INSAE Bénin, 2004). Il existe peu d'écoles maternelles sur les deux communes, soit deux écoles maternelles par commune (KORA, 2006) (BANI, 2006) (Alpha et Oméga Consultants, 2006). La commune de Sinendé avait également 20 centres d'alphabétisation ouverts pour l'année scolaire 2002-2003, et le nombre précis des centres d'alphabétisation pour la commune de Sinendé ne sont pas disponibles.

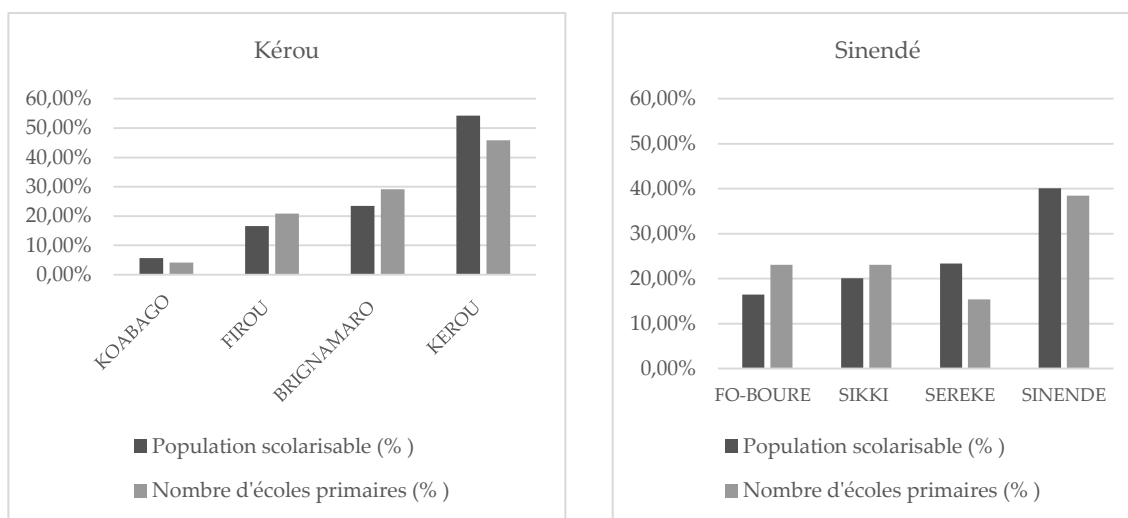
##### **La scolarisation : plus de la moitié des enfants scolarisables ne sont pas scolarisés à Kérou.**

5 687 élèves sont inscrits dans les écoles de Kérou et 7 773 dans les écoles de Sinendé. Cet écart dans les effectifs des élèves pour des populations scolarisables ayant peu d'écarts (13 317 enfants scolarisables à Sinendé et 13 084 enfants scolarisables à Kérou), peut être attribué à la différence entre les TBS. Il est estimé à Kérou à 46,05% (le plus faible du département de l'Atacora) et à Sinendé à 62,22%. Sinendé réalise également une meilleure parité scolaire filles/garçons par rapport à Kérou, en 2002-2003 il était égal à 0,82 à Kérou et à 1,08 à Sinendé.

##### **Les infrastructures scolaires**

Kérou et Sinendé disposaient respectivement de 32 et 31 écoles sur leurs territoires communaux. Le nombre de salles de classes utilisées est cependant supérieur à Sinendé qui en dénombre 148 et Kérou 104 pour des taux d'utilisation des classes disponibles respectifs de 77,08% et 56%. Les ratios élèves/salle de classe sont supérieurs à 50 dans les deux communes, mais on note un meilleur ratio à Sinendé : Il est égal à 54,7 à Kérou et à 52,5 à Sinendé.

La répartition de l'offre scolaire entre les différents arrondissements des deux communes est présentée par les graphiques ci-dessous :



Sources : (INSAE-Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2004)

Graphique 97: Répartition des écoles primaires et de la population scolarisable à Kérou et Sinendé (2002-2003)

On observe dans la commune de Kérou une répartition du nombre d'écoles qui croît parallèlement au nombre d'écoles primaires d'un arrondissement à l'autre. L'inégalité la plus importante pourrait être observée dans l'arrondissement de Kérou, où avec 54,2% de la population scolarisable, elle accueille 45,83% des écoles primaires de la commune. Mais elle pourrait être compensée par un nombre de salles de classe plus important dans les écoles de cet arrondissement.

A Sinendé, on identifie également un arrondissement où la répartition de la population scolarisable n'est pas toujours proportionnelle à la répartition des écoles de la commune, notamment dans l'arrondissement de Séréké où réside 23,38% de la population scolarisable et qui dispose de 15,38% de la population scolarisable. Il existe dans l'ensemble peu d'écarts entre la part de la population scolarisable et la part des écoles accueillies dans l'ensemble des arrondissements.

#### L'encadrement : moins d'enseignants, mais plus qualifiés à Kérou

Comme dans l'ensemble des communes béninoises, on observe également un déficit d'enseignants dans les deux communes. Avec un nombre d'enseignants égal à 66, Kérou réalise un ratio élèves/enseignant de 86,2, très au-dessus de la norme nationale de 50. Et Sinendé qui dispose de 116 enseignants dans ces classes réalise un meilleur ratio, mais celui-ci est également aussi au-dessus de la norme nationale, soit 67 élèves en moyenne par salle de classe. 83,33% des enseignants de Kérou sont qualifiés et seulement 51,72 de ceux de Sinendé le sont.

### Une situation de l'accès à l'éducation de base à Kérou plus critique

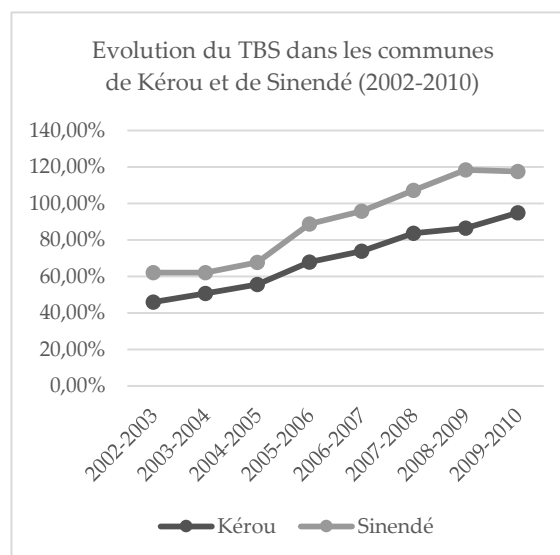
Effets sur	Indicateurs	Kérou	Sinendé	Différentiel
La scolarisation	TBS	46,05%	62,22%	-0,16
L'offre scolaire	Ratios élèves/salles de classe	54,7	52,5	2,20
	Ratios élèves/enseignant	86,2	67	19,20
Les inégalités	EIPS F/G	0,18	0,08	0,10

On observe une situation critique dans l'accès à l'éducation dans la commune de Kérou, elle réalise un faible taux de scolarisation (inférieur à celui à Sinendé) et une offre scolaire insuffisante comparativement à Sinendé.

### Analyse du suivi et mesure de l'impact

#### Evolution parallèle des TBS dans les communes de Kérou et Sinendé

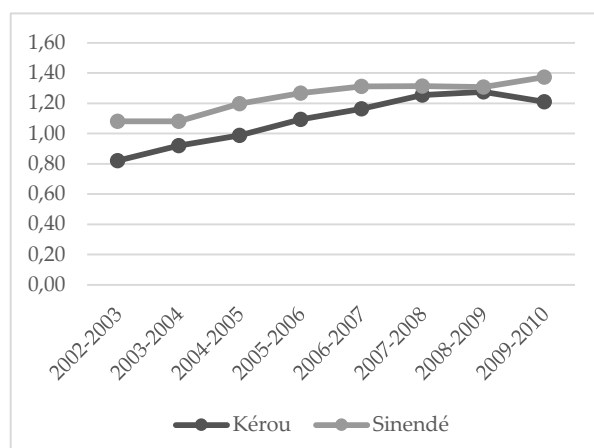
La commune de Kérou connaît un accroissement plus important des effectifs de ces élèves en améliorant son TBS. Le taux d'accroissement du nombre d'élèves inscrits dans ces écoles primaires a été de 109,7% en 2009-2010, tandis que Sinendé enregistrait un taux d'accroissement de 73,37%. Les deux communes, en améliorant leurs TBS, maintiennent l'écart comme le décrit le graphique ci-contre. A Kérou, le TBS était au cours de la période de suivi était égal à 94,95%, et à Sinendé il était égal à 117,68%.



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 98: Evolution du TBS dans les

Kérou parvient également à améliorer la scolarisation des filles et obtient de meilleurs résultats que la commune de Sinendé avec un indice de parité de scolarisation égal à 1,21 en 2009-2010, tandis qu'à Sinendé il est égal à 1.37. Les taux de scolarisation des filles deviennent supérieurs à celui des garçons en réalisant une autre forme d'inégalité de genre au détriment des garçons.

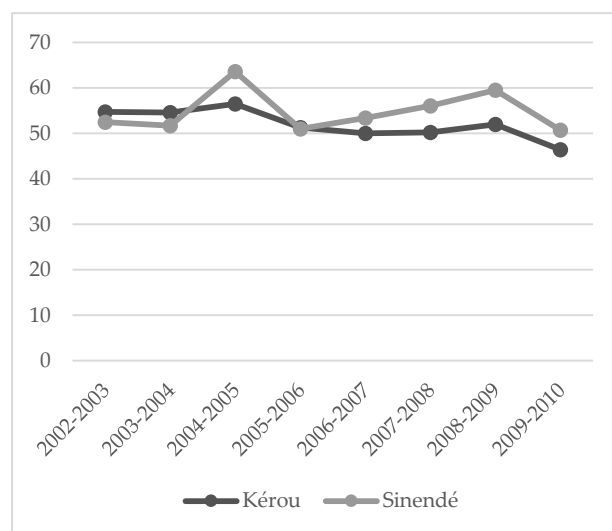


Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 99: Evolution des IPS F/G dans les communes de Kérou et Sinendé (2002-2010)

### Les infrastructures scolaires : le ratio élèves/salle de classe respecte la norme nationale à Kérou.

Le nombre d'écoles s'accroît plus vite à Kérou, et passe de 31 à 55 entre 2002- 2003 et 2009-2010. A Sinendé, il passe de 32 à 45. Le taux d'accroissement des salles entre ces deux années scolaires a été de 143,27% à Kérou et de 62,22% à Sinendé. Les deux communes parviennent ainsi à réduire le nombre moyen d'élèves pour une salle de classe qui devient inférieur à 50 à Kérou avec une valeur de 46,4. A Sinendé, il s'améliore également mais demeure supérieur à 50 avec une valeur de 50,7. Le graphique ci-contre représentant l'évolution des ratios élèves/salle de classe nous permet d'observer qu'à partir de l'année scolaire 2004-2005, le ratio à Kérou devient inférieur à celui à Sinendé. Une position qu'elle parvient à conserver jusqu'à la période de suivi en conservant également une tendance à la baisse.



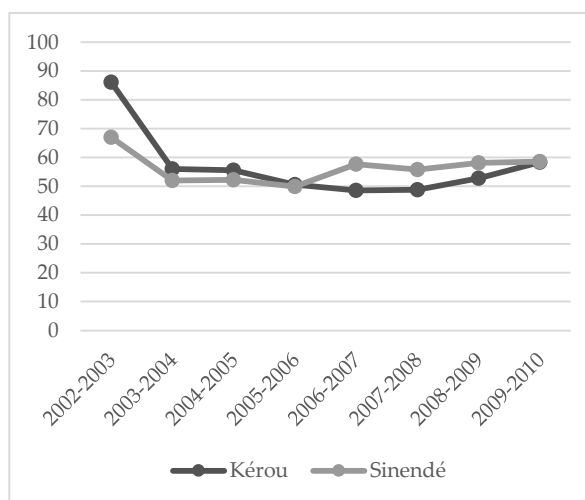
Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 100 : Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Kérou et Sinendé (2002-2010)

Cet accroissement des salles de classe se fait au détriment de l'état des infrastructures et de la nature des matériaux de construction. 47,9% des salles de classe de Kérou sont en matériaux définitifs et environ 76,44% sont en bon état. La commune de Sinendé parvient à avoir 60% de ses salles de classe en matériaux définitifs mais seulement 65,75% sont en bon état (INSAE Bénin, 2012).

### L'encadrement : un accroissement insuffisant du nombre d'enseignants sur les deux territoires communaux.

L'accroissement du nombre d'enseignants permet de combler les insuffisances et de réduire le nombre moyen d'élèves pour une salle de classe. En 2009-2010, Kérou comptait 201 enseignants pour un ratio élèves/salle de classe égal à 58,4 et à Sinendé, 213 enseignants pour un ratio de 58,6 élèves pour un enseignant. Ces ratios demeurent cependant supérieurs à 50. L'accroissement des effectifs des enseignants à Kérou s'est fait au détriment de leur qualification car seulement 43,28% des enseignants étaient qualifiés. Tandis que Sinendé améliore cet indicateur avec 53,99% d'enseignants qualifiés.



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 101: Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Kérou et Sinendé (2002-2010)

### Mesure de l'impact : Un impact positif mesuré dans la commune de Kérou.

Tableau 40: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Kérou)

		Kérou			Sinendé			DD
	Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Scolarisation	TBS	46,05%	94,95%	0,49	62,22%	117,68%	0,55	-0,07
Offre scolaire	Ratios élèves/salles de classe	54,7	46,40	-8,30	52,5	50,70	-1,80	-6,50
	Ratios élèves/enseignant	86,2	58,40	-27,80	67	58,60	-8,40	-19,40
Inégalités	Ecart IPS F/G	0,18	0,21	0,03	0,08	0,37	0,29	-0,26

Le calcul de la double différence nous indique de meilleures performances réalisées par la commune de Kérou dans l'offre scolaire et la parité dans la scolarisation. Un impact important est notamment mesuré pour le ratio élèves/salles de classes.



## 1.2.4 Les communes de Kandi et Nikki

### **Analyse situationnelle de référence**

#### **L'offre éducative**

Au cours de l'année scolaire 2002-2003, outre les écoles primaires dont nous parlerons plus loin, la commune de Kandi disposait sur son territoire pour l'accès à l'éducation de quatre écoles maternelles et de cinq collèges d'enseignement général (dont un privé) (Mairie de Kandi, 2003).

La commune de Nikki disposait quant à elle de 4 écoles maternelles (3 publiques et 1 privée), et de 23 salles de classe pour l'enseignement secondaire (Mairie de Nikki, 2003).

#### **La scolarisation : un taux de scolarisation et un nombre d'élèves supérieurs à Kandi**

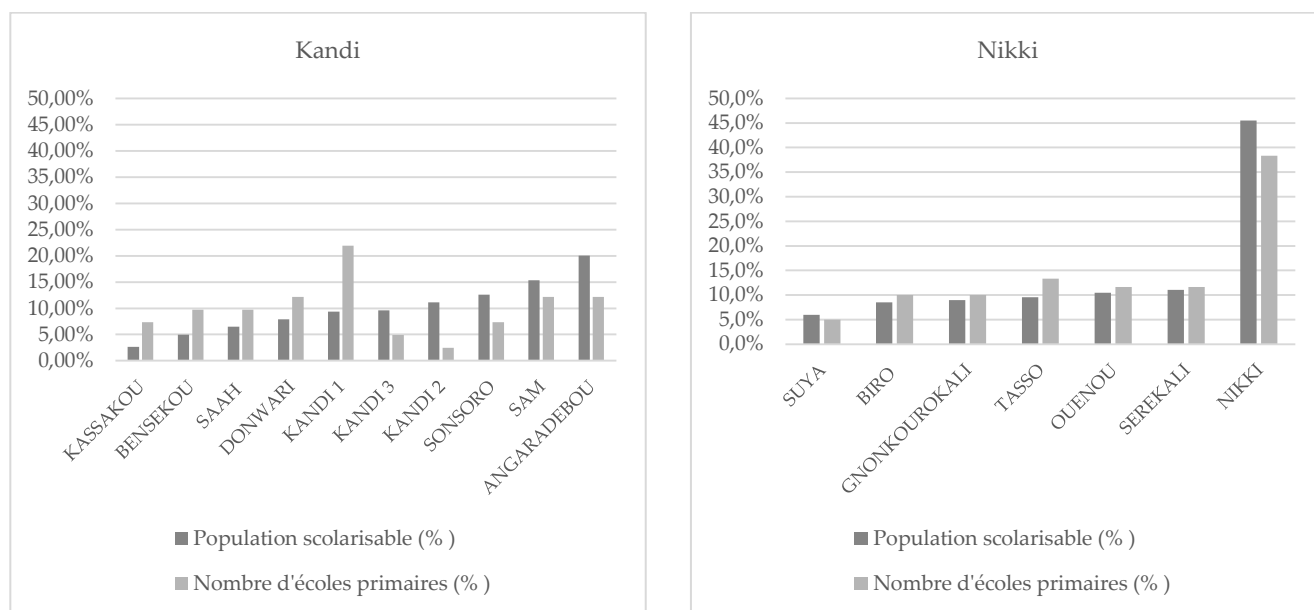
Le TBS à Kandi était de 67,89%, supérieur à celui de Nikki qui était égal à 60,56%. La commune de Kandi réalise également une meilleure parité dans la scolarisation avec l'IP F/G qui était égal à 0,95 à Kandi et 0,71 à Nikki. À l'image des TBS, et avec un nombre d'habitants ayant peu d'écart, les effectifs des élèves de Kandi étaient plus nombreux, estimés à 12 742 (dont 97,74% sont inscrits dans les écoles primaires publiques), tandis que ceux de Nikki sont estimés à 11 850 (INSAE Bénin, 2004).

#### **Les infrastructures : des salles de classes moins suffisantes et une inégalité dans la répartition de l'offre scolaire à Kandi**

Pour accueillir ses élèves, la commune de Kandi disposait de 57 écoles primaires comprenant 233 classes utilisées (sur 342 classes disponibles). Avec un nombre d'élèves inférieur à celui de Kandi, la commune de Nikki disposait d'un nombre de classes plus important (69 écoles) et d'un nombre de salles de classes utilisées à peu près égaux (232 salles de classes). Le pourcentage de salles de classe utilisées par rapport à celles disponibles était supérieur à Kandi (68,13% contre 51,08% à Nikki) qui réalise au regard de ces statistiques un ratio d'élèves par salle de classe plus élevé (54,69) que celui de Nikki (51,08).

Le graphique ci-dessous présentant la répartition des écoles primaires entre les différents arrondissements dans les deux communes par rapport à la population scolarisable, met en évidence une répartition plus inéquitable dans la commune de Kandi. Il existe en effet de grands écarts entre l'arrondissement de Kandi 1, qui avec 9,33% de la population scolarisable, dispose de 9,33% des écoles primaires de la commune, tandis que l'arrondissement d'Angaradebou avec 20% de la population scolarisable, dispose seulement de 12,20% des écoles de la commune. On pourrait également citer en exemple l'arrondissement de Kandi 2 qui accueille 9,33% de la population scolarisable mais dispose seulement de 2,44% des écoles.

La situation est plus équitable à Nikki, on ne retrouve pas des écarts aussi importants entre les arrondissements de la commune.



Sources : (INSAE, 2003) ; (INSAE Bénin, 2004)

Graphique 102 : Répartition des écoles et de la population scolarisable dans les arrondissements de la commune de Kandi (2002-2003)

### L'encadrement : un nombre d'enseignants insuffisants et peu qualifiés

Comme la majorité des communes béninoises, les enseignants sont en nombre insuffisants dans les communes de Kandi et Nikki. Kandi dispose de 239 enseignants pour un ratio élèves/enseignant de 53,3, et la commune de Nikki dispose de 216 enseignants pour un ratio élèves/enseignant de 54,86. Ces ratios au-dessus des recommandations nationales peuvent sembler acceptables, mais elles résultent des recrutements d'enseignants communautaires peu qualifiés. En effet, seulement 47,77% des enseignants des classes primaires de Kandi sont qualifiés, et 91,67% de ceux de Nikki sont qualifiés (INSAE Bénin, 2004).

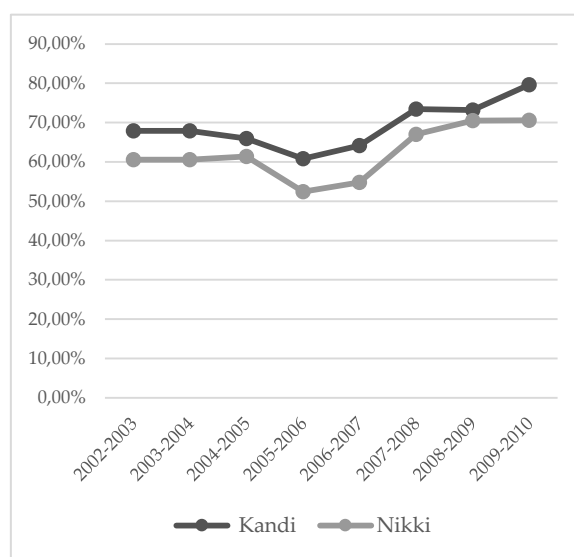
La comparaison des communes de Kandi et Nikki au cours de l'année scolaire 2002-2003 indiquent que la commune de Kandi réalise un meilleur TBS avec un écart d'environ 7 points avec la commune de Nikki. L'offre scolaire y est cependant plus faible avec un ratio élèves/salle de classe plus élevé et malgré un meilleur ratio élèves/enseignant, près de la moitié des enseignants ne sont pas qualifiés.

	Indicateurs	Kandi	Nikki	Différentiel
<b>Scolarisation</b>	TBS	67,89%	60,56%	7,33%
<b>Offre scolaire</b>	Ratios élèves/salles de classe	54,69	51,08	3,61
	Ratios élèves/enseignant	53,31	54,86	-1,55
<b>Inégalités</b>	Ecart IPS F/G	0,05	0,29	-0,24

## Analyse du suivi et mesure de l'impact

### La scolarisation

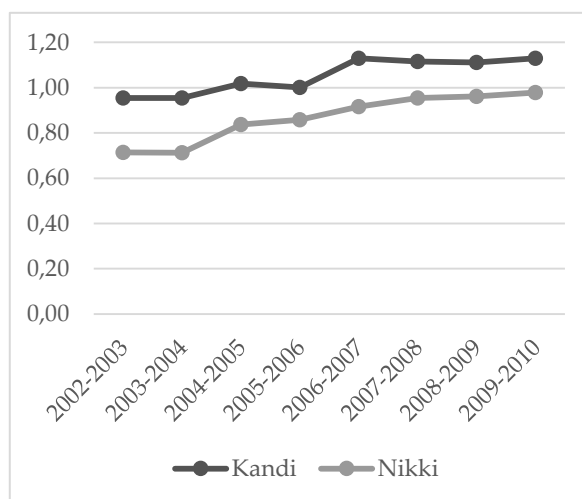
Les communes de Kandi et Nikki améliorent les TBS sur leurs territoires tout en maintenant un écart presque constant, hormis l'année scolaire 2008-2009 où elles se rapprochent. Le TBS de Kandi a été amélioré de 11,76 points en atteignant 79,65% entre 2002-2003 et 2009-2010, et Nikki a amélioré le sien d'environ 10 points (70,57% en 2009-2010). Les effectifs des élèves ont connu un taux d'accroissement de 61,2% à Kandi et 49,9% à Nikki. L'écart entre les effectifs des élèves se creuse en 2009-2010, allant dans le sens de l'accroissement des populations communales.



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 103: Evolution du TBS dans les communes de Kandi et Nikki (2002-2010)

Le graphique ci-contre présentant l'évolution de l'IPS F/G dans les deux communes indique qu'elles sont également parvenues à réduire les inégalités de genre dans la scolarisation. L'IPS F/G en 2009-2010 était égal à 1,13 à Kandi et à 0,98 à Nikki. L'accroissement du TBS des filles, avec pour objectif la réduction des inégalités de genre, a par la suite conduit à partir de 2006-2007 à une inégalité au détriment des garçons.

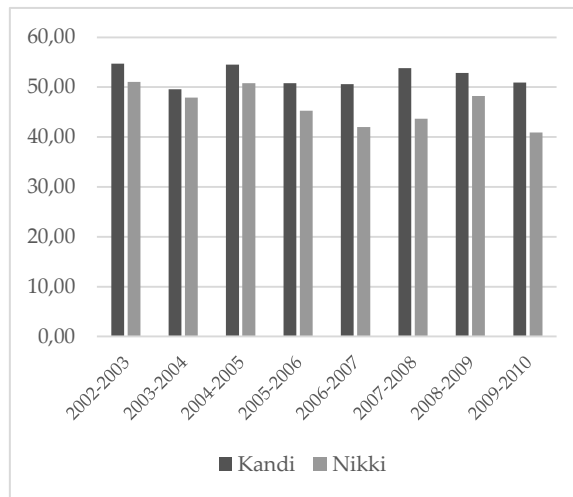


Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 104 : Evolution de l'IPS F/G dans les communes de Kandi et Nikki (2002-2010)

### Les infrastructures : une amélioration de l'offre scolaire

Le nombre d'écoles et de salles de classe s'est également accru pour accueillir une population scolaire de plus en plus nombreuse. En 2009-2010, Kandi disposait de 85 écoles primaires pour 399 salles de classe, et Nikki disposait de 108 écoles primaires pour 462 salles de classe. Le taux d'utilisation des salles de classe disponible s'est également accru en atteignant 98,76% et 96,3% respectivement à Kandi et à Nikki. Cet accroissement du nombre de salles a permis de répondre à une demande croissante tout en améliorant le ratio élèves/salle de classe qui a été ramené à 50,90 à Kandi et à 40,90 à Nikki. Nikki est ainsi parvenu à ramener son ratio élèves/salle de classe en dessous des recommandations nationales. L'observation du ratio élèves/salle de classe sur notre période d'observation, représentée sur le graphique ci-contre, permet de faire le constat que le ratio élèves/salle de classe à Nikki demeure inférieur à celui à Kandi sur toute la période.



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

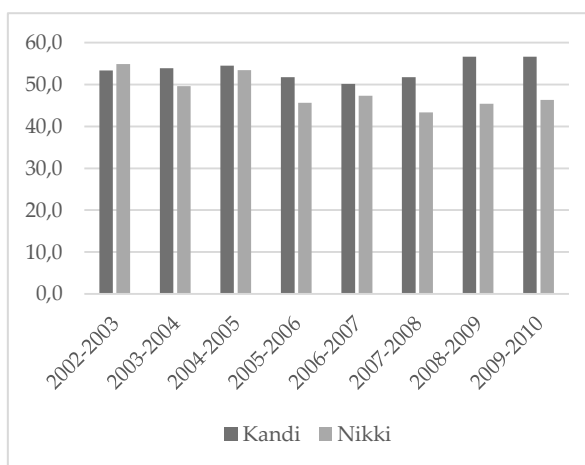
Graphique 105 : Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Kandi et Nikki (2002-2010)

L'état des lieux des infrastructures réalisé au cours de l'année scolaire 2008-2009 indique une meilleure qualité des infrastructures à Kandi avec 75,30% des salles de classe utilisées qui sont faites en matériaux définitifs et 22,7% qui sont en mauvais état. A Nikki, on retrouve seulement 64% de salles de classe utilisées en matériaux définitifs et 24,35 sont en mauvais état.

### L'encadrement

L'accroissement du nombre d'élèves et de salles de classe a également été suivi par un accroissement du nombre d'enseignants sur les deux territoires. Il s'est accru de 50,2% à Kandi et de 46,8% à Nikki.

On assiste alors à une amélioration des ratios élèves/enseignant dans la commune de Nikki qui le ramène en 2009-2010 en dessous de la norme nationale (46,3) tandis que celui de Kandi s'accroît (56,6). Il apparaît une insuffisance de plus en plus croissante d'enseignants dans la commune de



Sources : (INSAE Bénin, 2004) ; (INSAE Bénin, 2009) ; (INSAE Bénin, 2008) ; (INSAE Bénin, 2012)

Graphique 106 : Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Kandi et Nikki (2002-2010)

Kandi, mais une amélioration du pourcentage d'enseignants qualifiés qui atteint 47,63%. Le pourcentage des enseignants qualifiés s'est cependant réduit à Nikki et a été ramené à 54,89%.

La comparaison de l'accès à l'éducation de base dans les deux communes appariées, Kandi et Nikki, permet de faire le constat qu'elles ont amélioré leurs taux de scolarisation et leur offre scolaire en terme de salles de classe. Kandi parvient cependant à maintenir son écart avec Nikki pour le TBS. Si le nombre de salles de classes et leur qualité s'améliore à Kandi, elles demeurent cependant encore insuffisantes pour répondre aux besoins exprimés par la population. Le nombre d'enseignants demeure également insuffisant malgré une amélioration de leur qualification.

### Mesure de l'impact :

Tableau 41: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Kandi)

		<i>Kandi</i>			<i>Nikki</i>			<i>DD</i>
	<i>Indicateurs</i>	<i>T0</i>	<i>T1</i>	<i>D1</i>	<i>T0</i>	<i>T1</i>	<i>D2</i>	
<i>Scolarisation</i>	<i>TBS</i>	67,89%	79,65%	<b>0,12</b>	60,56%	70,57%	0,10	<b>0,02</b>
<i>Offre scolaire</i>	<i>Ratios élèves/salles de classe</i>	54,69	51,87	<b>-2,82</b>	51,08	45,55	-5,53	<b>2,71</b>
	<i>Ratios élèves/enseignant</i>	53,31	53,59	<b>0,27</b>	54,86	47,27	-7,59	<b>7,87</b>
<i>Inégalités</i>	<i>Ecart IPS F/G</i>	0,05	0,13	<b>0,08</b>	0,29	0,02	-0,26	<b>0,35</b>

Le tableau ci-dessus nous permet de faire le constat que la coopération décentralisée n'a pas eu d'impact sur les ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant (estimés respectivement à 2,71 et 7,87). La commune de Nikki obtient de meilleurs résultats en améliorant ces ratios et l'IPS F/G. Un impact positif est cependant mesuré sur le taux de scolarisation (0,02).

## 1.3 Quelles contributions de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès à l'éducation de base sur les territoires partenaires burkinabés et béninois

Cette troisième partie de ce chapitre consacré à l'accès à l'éducation de base sera le lieu, à partir des données présentées dans les parties précédentes, d'apporter des éléments de réponse à nos questions évaluatives :

Dans le cadre des actions mises en œuvre par les collectivités territoriales françaises en partenariat avec leurs communes partenaires du Sud nouvellement décentralisées :

- Les communes du groupe-cible au Burkina Faso et au Bénin ont-elles amélioré l'offre scolaire sur l'ensemble de leur territoire en termes de quantité et de qualité?
- Les communes partenaires au Burkina Faso et au Bénin ont-elles réduits les inégalités de l'offre scolaire sur l'ensemble de leur territoire?
- L'amélioration de l'offre scolaire et la réduction de ces inégalités peuvent-elles être attribuées à la coopération décentralisée ?

Ainsi, à partir de la mesure de l'impact réalisée dans les lignes précédentes et les actions menées sur les territoires partenaires, nous pourrions attribuer ou non ces impacts à la coopération décentralisée.

### 1.3.1 La mesure de l'impact de sur l'accès à l'éducation de base

Le tableau ci-dessous nous permet de faire le constat que :

- Cinq communes sur les 8 de notre groupe cible ont au moins la moitié de leurs indicateurs qui a été éventuellement impacté par la coopération décentralisée. Ce sont trois communes burkinabés (Pama, Markoye et Pabré) et trois communes béninoises (Djougou, Kouandé et Kérou).
- Les deux indicateurs communs aux deux pays, le ratio élèves/salle de classe et le ratio élèves/enseignant, ont été les indicateurs les plus impactés. Ces indicateurs sont suivis :
  - dans les communes burkinabés, par le pourcentage d'élèves parcourant une distance supérieure ou égale à 3 km, et le pourcentage d'écoles équipées de latrines
  - et dans les communes béninoises c'est le TBS

Nous pouvons déduire de ces premières observations qu'un impact éventuel de la coopération décentralisée serait inégal selon les coopérations décentralisées, et diversifié selon les indicateurs impactés.

**Tableau 42 : Mesure de l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'éducation de base**

Effets sur		Fada N'Gourma	Pama	Markoye	Pabré	Djougou	Kouandé	Kérou	Kandi	Nombre communes impactés indicateur	de par
L'offre scolaire	Taux Brut de scolarisation									3/4	
	Ratios élèves/salles de classe									5/8	
	Ratios élèves/enseignant									6/8	
Accessibilité géographique	Pourcentage des élèves parcourant une distance $\geq 3$ km									3/4	
Equipements des infrastructures	Proportion des écoles équipées de forages									1/4	
	Proportion des écoles équipées de latrines									3/4	
	Proportion des écoles équipées d'une cantine scolaire									1/3	
Les inégalités	IPS F/G ou IPE F/G (Indice de parité scolarisation ou des effectifs des filles par rapport aux garçons)									2/8	
	IE U/R (Indice d'Equité de la zone urbaine par rapport à la zone rurale)									0/8	
Nombre d'indicateurs impactés par commune		1/8	5/8	6/7	3/7	3/4	2/4	3/4	1/4		



Impact

mesuré



Non concerné



Cette diversité de l'impact pourrait-elle être liée aux actions réalisées ou au fonctionnement de la relation ?

### 1.3.2 La contribution de la coopération décentralisée

Les interventions de la coopération décentralisée dans le domaine de l'éducation de base varient selon les territoires, mais les actions les plus importantes demeurent la réalisation des infrastructures. Le choix de l'appui institutionnel comme thématique d'intervention est de plus en plus plébiscité depuis la mise en œuvre de la décentralisation, mais il demeure minoritaire dans l'éducation de base.

Tableau 43 : Contribution de la coopération décentralisée à l'offre scolaire dans les communes partenaires burkinabés et béninoises

	Fada N'Gourma	Pama	Markoye	Pabré	Djougou	Kouandé	Kérou	Kandi
<b>Durée de la relation</b>	35	31	7	14	21	3	4	9
<b>Acteurs impliqués</b>	CJ - AL	CJ - AL	CL - OT	CL	CL	CL	CL	CL
<b>Actions spécifiques pour l'éducation de base</b>	Réalisation d'infrastructures Dons de mobiliers	Aide à la scolarisation - Cantines endogènes	Aucune action spécifique	Appui institutionnel	Réalisation d'infrastructures	Appui institutionnel	Matériel didactique - Appui institutionnel	Infrastructures - Parrainages

CL : Collectivités locales

AL : Associations locales/Acteurs locaux

CJ : Comités de jumelages

OT : Opérateurs techniques

Impact mesuré

Au regard des données présentées dans le tableau ci-dessus, il semble difficile d'établir un lien entre la durée de la relation, les acteurs impliqués, les actions menées et l'identification d'un impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'éducation de base.

En effet, malgré des actions menées dans le domaine de l'éducation de base, aucun impact n'est mesuré pour les communes de Fada N'Gourma et de Kandi.

#### 1.3.2.1 Fada N'Gourma – Epernay : Un long partenariat, des dons de mobilier et de matériel scolaire et peu d'impact

La coopération décentralisée Fada N'Gourma-Epernay a contribué à la construction d'écoles et de salles de classes et à la fourniture d'équipements et de matériel scolaire aux écoles primaires.

En termes d'infrastructures, 4 écoles et 5 bâtiments ont été construits<sup>55</sup>. Ces quatre écoles constituent environ 5,55% de l'ensemble des écoles de la commune. Les données sur la construction de ces

<sup>55</sup> Entretien avec le chargé de coopération décentralisée dans la commune de Fada N'Gourma (25/08/2015)

infrastructures qui ont été réalisées au cours des premières années de la relation de coopération, et avant la décentralisation, n'ont pas pu être collectées.

Outre ces actions, en 2004, 2007 et 2008, le fond municipal dédié à la coopération décentralisée<sup>56</sup> a été consacré à :

- L'envoi de 13 palettes de matériel scolaire (2004)
- Dons de livres scolaires pour tous les élèves du CM2 de la commune (2005)
- Financement de la confection locale de 175 tables-bancs (2007)
- Dotation de 175 tables-bancs aux écoles primaires intra-muros de Fada N'Gourma

Entre 2004 et 2007, les écoles de Fada N'Gourma ont pu ainsi être dotés de 350 tables-bancs, soit 700 places assises supplémentaires. Au cours de l'année scolaire 2007-2008, 14 387 élèves étaient inscrits dans les écoles primaires fadalaises. Les 700 places assises ont ainsi pu bénéficier à 4,86% des élèves.

Malgré ces actions et une longue relation avec son partenaire de coopération décentralisée (la plus ancienne de notre échantillon), la comparaison avec la commune de Bogandé ne nous a pas permis d'identifier un impact de la coopération décentralisée.

#### 1.3.2.2 Kandi – Villefranche-sur-Saône : la construction de salles de classe et l'aide à la scolarisation

Cette coopération plus récente a axé son action dans le domaine de la coopération décentralisée sur deux types d'interventions : la réalisation d'infrastructures et l'aide à la scolarisation. Des modules de trois salles de classe ont été construits dans les 10 arrondissements de la commune (soit 30 salles de classe) entre 2001 et 2011<sup>57</sup>. Certaines écoles ont pu en outre être équipées de latrines. Un programme de parrainage de certains enfants de la commune a été mis en place dans le cadre de la coopération décentralisée, ce qui a permis la prise en charge de leur frais d'inscription et de scolarisation.

Certaines coopérations décentralisées n'ayant pas mené d'actions spécifiques dans le domaine de l'éducation de base ont cependant permis de mesurer un impact. C'est notamment la coopération décentralisée entre la commune de Markoye et le SIDECEM (Syndicat Intercommunal de Distribution d'Eau de la Corniche des Maures) qui intervient exclusivement dans le domaine de l'accès à l'eau et l'éducation à la santé. C'est également le cas de la coopération décentralisée Kérou – Gleizé qui est principalement intervenue dans l'enseignement secondaire à travers la construction d'un internat pour le CEG de Kérou et les fournitures d'équipements. L'appui institutionnel apporté à la commune à travers des stages de formation pour des élus et des membres des services techniques aurait pu influencer

<sup>56</sup> D'un montant de 10 000€ en 2004 (Ville d'Epernay, 2012)

<sup>57</sup> Entretien avec le chargé de coopération décentralisée de la commune de Kandi

sur la mise en œuvre de leur politique et la planification. Mais aucuns faits ou aucune donnée ne nous permet dans le cadre de cette recherche d'établir un lien direct de cause à effet. C'est également le cas de la coopération décentralisée Kouandé – Francheville qui avec une durée de la relation aussi courte, trois ans en 2010, et hormis le don de 150 livres en 2008, n'a démarré ces actions dans le domaine de l'éducation qu'en 2010 et dans un seul village. Nous pourrions qualifier l'impact mesuré de « faible ». En effet seulement deux indicateurs sur quatre ont été impactés, et parmi eux le ratio élèves/enseignant avec un impact de -0,40, le plus faible des impacts sur cet indicateur.

Hormis ces trois cas, il est possible d'établir un lien entre les actions menées dans le domaine de l'éducation de base et l'impact mesuré sur le territoire.

### 1.3.2.3 Pabré – Limoges : une évolution des pratiques vers l'appui institutionnel

Entre 1999 et 2009, il y a eu la construction:

- de logements d'instituteurs (nombre inconnu),
- de 5 écoles élémentaires,
- de 26 salles de classes
- de 2 cantines endogènes
- de latrines dans les écoles (nombre inconnu)

Et aussi des dons de fournitures, de matériels et de mobilier scolaires, et l'agrandissement du collège d'enseignement général (CEG) de Pabré

Ces infrastructures ont été majoritairement réalisées avant la décentralisation et les premières élections locales (soit avant 2006). Les nouvelles orientations du partenariat ont identifié de nouvelles formes d'intervention. Elles ne consisteront plus désormais à la construction d'infrastructures mais à l'entretien et à la gestion des infrastructures existantes à travers notamment l'appui et le renforcement des capacités des services communaux de gestion du patrimoine. Cette nouvelle forme d'intervention mobilise au sein de la mairie de Limoges la direction Architecture et Bâtiment.

Les infrastructures réalisées dans le cadre de la coopération décentralisée représentaient en 2012-2013 (si elles sont encore fonctionnelles) environ 23,8% des écoles et environ 23,4% des salles de classes présentes sur le territoire, environ 25% des classes dans le secteur public. C'est l'une des contributions les plus importante, du point de vue quantitatif, de la coopération décentralisée dans notre groupe cible. Certaines actions sont de nature à favoriser la scolarisation et à améliorer la qualité de l'enseignement, ce sont les cantines scolaires et les latrines scolaires dont ont pu bénéficier certaines écoles. Les dons de matériel et de fournitures scolaires ont également favorisé l'apprentissage.

La construction de logements pour les instituteurs (nous ne disposons pas du nombre exact) peuvent également favoriser la présence effective des enseignants et leur assiduité dans les écoles des zones

rurales. Au cours de l'année scolaire 2008-2009, 110 enseignants intervenaient dans les 111 classes des écoles de Pabré, avec un ratio d'élèves par enseignant titulaire de classe de 54 (MEF Burkina Faso, 2009). Ce ratio, bien qu'élevé car supérieur à 50, représente cependant le deuxième meilleur ratio élèves/enseignant de la province.

### 1.3.2.4 Djougou-Evreux : une priorisation de la construction d'infrastructures scolaires

La coopération décentralisée Djougou-Evreux a permis entre 1994 et 2011 de réaliser différentes infrastructures (Commune de Djougou, 2014). Ce sont 45 modules de 3 classes (soit 135 salles de classe) qui sont réparties comme suit :

**Tableau 44: Actions menées par la coopération décentralisée Djougou-Evreux dans le domaine de l'enseignement primaire**

Année	Actions
<b>1993</b>	Un module de trois classes à l'école primaire de Taïfa Un bloc de latrines à quatre cabines à l'école primaire de Taïfa Un bureau et un magasin à l'école primaire de Taïfa
<b>1994</b>	Module de trois classes à l'école primaire de Wèwè Un bloc de quatre latrines l'école primaire de Taïfa en 1994
<b>1995</b>	Deux modules de trois classes à l'école primaire de Kilir Un bloc de latrines à quatre cabines à l'école primaire de Kilir Un bureau et un magasin à l'école primaire de Kili
<b>1998</b>	Un bloc de latrines à deux cabines à l'école primaire de Wassa
<b>1999</b>	Un module de trois classes à l'école primaire de Batoulou Un module de trois classes à l'école primaire de Baparapei Un bureau et un magasin à l'école primaire de Baparapei
<b>2000</b>	Un module de trois classes à l'école primaire de Séro –Tago Un bloc de latrines à deux cabines plus urinoir à l'école primaire de Séro –Tago Un bureau et un magasin à l'école primaire de Séro –Tago
<b>2000</b>	Un module de quatre classes à l'école primaire de Tépaba C
<b>2002</b>	Un bloc de quatre latrines à Vanhoui II
<b>1999</b>	Deux modules de deux classes à l'école primaire de Gah
<b>2009</b>	Un module de trois classes à l'école primaire de Kolokondé B
<b>2010</b>	Un module de trois classes à l'école primaire de Partago-Nima Un bureau, un magasin et des équipements à l'école primaire de Partago-Nima en 2010
<b>2011</b>	Un module de trois classes à l'école primaire de Boungourou Un bureau, un magasin et des équipements à l'école primaire de Boungourou
<b>TOTAL</b>	45 modules de trois classes (135 salles de classe) 5 bureaux et 5 locaux de stockage De 27 latrines

Source : (Commune de Djougou, 2014)

Les écoles primaires de Tépaba A et C (en 2001) et de Demsirou (en 2004) ont reçus des dons de mobilier scolaire, et les élèves des différentes écoles de Djougou ont reçu des dons de fournitures scolaires. Le siège de la Fédération de l'Association des Parents d'élèves de Djougou a également été construit par la coopération décentralisée. D'autres formes d'actions sont menées ce sont le parrainage des élèves de Djougou par les citoyens d'Evreux et la remise de prix aux meilleurs élèves de Djougou. En termes quantitatifs, la coopération décentralisée a permis de doter la commune de 12,69% des salles de classes présentes sur son territoire.

Cependant, les données disponibles en termes de salles disponibles et salles utilisées nous offrent l'opportunité de nous interroger sur la pertinence de ces actions. Toutes les classes disponibles sur le territoire ne sont pas utilisées malgré une augmentation du pourcentage d'utilisations. En effet, ce taux d'utilisation des salles disponibles est passé de 68% au cours de l'année scolaire 2003-2004 à 97% en 2004-2005 et 98% en 2009-2010 :

On peut observer en outre que le nombre de salles de classes utilisées sur le territoire de Djougou ne suit pas toujours l'évolution des effectifs, ce qui peut indiquer un manque de planification locale ou encore l'insuffisance des enseignants pour tenir ces classes. Entre 2002 et 2006, le nombre de classes utilisées croît très vite, une croissance presque linéaire, permettant de réduire le nombre d'élèves par classes qui était supérieur à 60 en 2002-2003. A partir de 2006, cette croissance à une tendance sinusoïdale, avec des croissances et des baisses et, à certaines périodes, des classes de plus de plus de 50 élèves, notamment en 2008-2009.

La pertinence des actions de la coopération décentralisée pourrait être montrée si les salles de classes financées par la coopération décentralisée ont été implantées dans des quartiers de la commune ou des villages qui n'en disposaient pas à proximité, permettant ainsi de réduire les inégalités sur le territoire. Mais au regard de l'impact de la coopération décentralisée qui a été mesurée, les infrastructures réalisées ont pu répondre aux besoins du territoire.

L'éducation est demeurée l'une des principales thématique d'intervention de la coopération décentralisée Djougou-Evreux. Le rapport réalisé à l'occasion des 20 ans de la coopération en 2008, a planifié de nouveaux projets de construction d'infrastructures scolaires.

### 1.3.2.5 Pama – La Clusaz : Aide à la scolarisation et cantines endogènes

Dans une moindre mesure, Le comité de jumelage Pama – La Clusaz a mis en œuvre des actions ayant pu impacter l'accès à l'éducation de base. Ce sont principalement la mise en place d'un programme de parrainages pour des aides à la scolarisation des enfants des communes de Kompienga, Madjoari et également Pama. Ces aides sont également destinées aux élèves des lycées et collèges, et des étudiants. Entre 2006 et 2010, ce sont environ 165 élèves (principalement du Secondaire, Université et Grandes Ecoles) qui ont bénéficiés de ces aides (Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga, 2011).

Des cantines scolaires « endogènes » ont été créées au sein de plusieurs écoles de la commune et contribuent à la scolarisation.

### 1.3.2.6 Quelle relation entre le type d'actions et l'impact sur l'offre scolaire

La coopération décentralisée Djougou - Evreux, est parmi celles ayant réalisé le plus grand nombre d'infrastructures scolaires. Cela pourrait permettre d'attribuer cet impact à la coopération décentralisée. La coopération décentralisée Pabré – Limoges, après une première période où la priorité avait été donnée à la réalisation d'infrastructures, a fait évoluer ces pratiques dans le domaine de l'éducation de base vers l'appui institutionnel. Cette évolution a semble-t-il eu un impact sur l'amélioration de l'offre scolaire dans la commune de Pabré.

La coopération décentralisée Fada N'Gourma Epernay a axé ses interventions sur la fourniture de mobilier scolaire et d'équipement didactique, ce qui a certainement contribué à l'amélioration de la qualité de l'éducation à travers l'amélioration des conditions d'apprentissage, mais n'a pas eu d'impact sur une amélioration de l'offre scolaire. Les actions menées par la commune de Kandi et son partenaire de coopération décentralisée à travers la réalisation d'infrastructures et le parrainage des enfants scolarisés n'ont également pas eu d'impact sur l'offre scolaire. Cela pourrait s'expliquer par un nombre de salles de classes construites qui sont inférieures à celles réalisées par la coopération Djougou – Evreux. Mais également par le fait que ce partenariat est le plus récent des trois. La première convention a été signée en 2001. Au cours de l'année scolaire 2009-2010, la coopération décentralisée avait 8 ans, tandis que la coopération décentralisée Djougou-Evreux avait 21 ans. Les coopérations décentralisées Fada N'Gourma - Epernay et Pabré – Limoges avaient en 2013-2014 respectivement 34 ans et 24 ans.

### 1.3.2.7 L'insuffisance de données disponibles

Cette thématique d'intervention a souffert d'un manque de données précises, et surtout quantitatives, sur l'ensemble des actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée. Les rapports d'étapes sont récents, peu nombreux et souvent sectoriels. Certaines données recueillies ont été fournies oralement par les chargés de coopération décentralisée au sein des communes qui ont en outre précisées que ces informations pouvaient être en dessous de la réalité. Il s'est donc avéré difficile de mesurer avec précision le nombre d'infrastructures réalisées ou des dons de fournitures scolaires ou de mobilier (tables-bancs, bureau etc...). Ces données auraient pu nous permettre de réaliser une mesure quantitative de la contribution de la coopération décentralisée et d'établir un lien de cause effet plus précis entre le volume des réalisations et l'amélioration de l'offre scolaire.

D'autres actions sur le plan national et/ou local ont également pu affecter l'offre scolaire. Ce sont la mise en œuvre de la décentralisation, les politiques éducatives nationales qui peuvent être inégalement réparties sur le territoire national et les actions des ONG et associations également présents sur le territoire.

### 1.3.3 La validation de la méthode d'évaluation : limites et interférences éventuelles dans les résultats

#### 1.3.3.1 La taille de l'échantillon

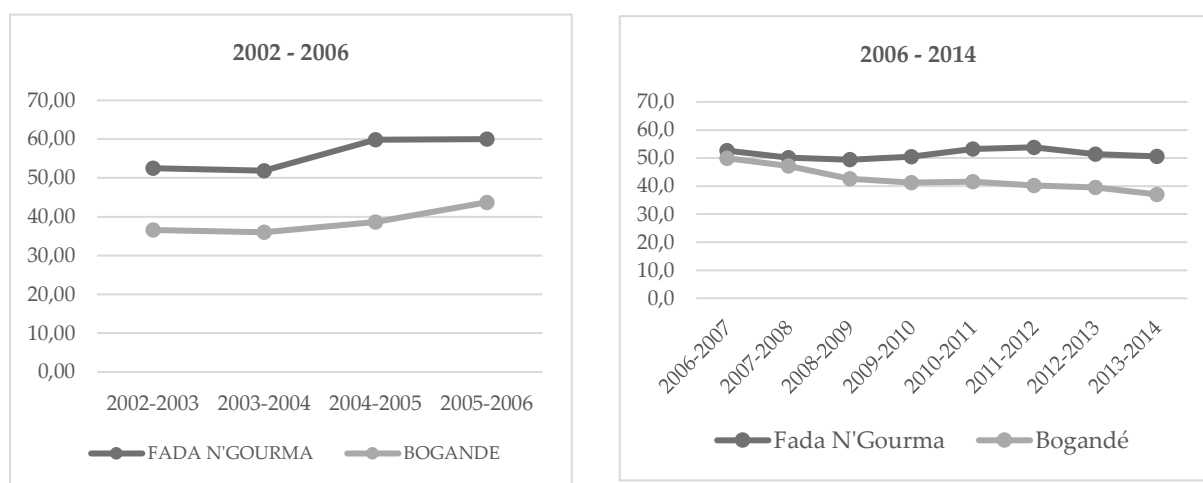
La taille de l'échantillon retenu pour la mesure de la coopération décentralisée sur l'accès à l'éducation de base semble limitée pour une évaluation d'impact conduisant à des conclusions plus généralisables. Mais nous avons été confrontés à plusieurs contraintes que nous avons abordées dans le deuxième chapitre de la deuxième partie présentant la méthode de constitution de l'échantillon et en introduction à ce chapitre. L'objectif de cette évaluation ne sera donc pas d'aboutir à des affirmations qui ne sauraient être contredites, mais d'ouvrir un champ nouveau de réflexion et de recherche sur la coopération décentralisée et l'éducation de base dans un contexte de décentralisation. Les coopérations décentralisées retenues par leurs spécificités et leurs diversités permettent de tenter de faire un lien entre gestion et durée de la relation, choix des actions et l'appui institutionnel de plus en plus plébiscité.

### 1.3.3.2 Validation de l'évaluation d'impact par les tests de falsification

La question posée par la méthode de la double différence est celle de savoir si le groupe cible et le groupe de comparaison, ou dans notre choix méthodologique si les deux communes appariées, auraient évoluées parallèlement si un partenariat de coopération décentralisé, intervenant dans le domaine de l'éducation de base, n'avait pas été établi entre la collectivité française et la commune burkinabé ou béninoise. Plusieurs tests de falsifications permettent de valider les résultats de l'évaluation d'impact selon la méthode choisie (GERTLER, et al., 2011 p. 119). Nous avons combiné deux méthodes d'évaluation, l'appariement et la double différence. Le profil comparatif des communes appariées présenté dans la deuxième chapitre de la deuxième partie de cette thèse nous a permis de comparer leurs caractéristiques et de confirmer leur appariement. Afin de valider les résultats obtenus par la méthode de la double différence, nous réaliserons deux tests de falsification. Un premier test de falsification a été réalisé pour les communes burkinabés en comparant l'évolution des ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant sur une période précédant la situation de référence.

Nous avons comparé les tendances des communes burkinabés de notre échantillon entre les années scolaires 2002-2003 et 2005-2006. Le choix de l'année scolaire 2002-2003 a été choisie car elle marque la date de la création des Circonscriptions d'Education de base (CEB) de Pabré et Kayao et la disponibilité des statistiques scolaires sur les deux communes.

#### Tendances de l'évolution des ratios élèves/ salle de classe dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé, et ...



Sources : (INSD - Direction Régionale de l'Est, 2006) ; (INSD - Burkina Faso, 2014)

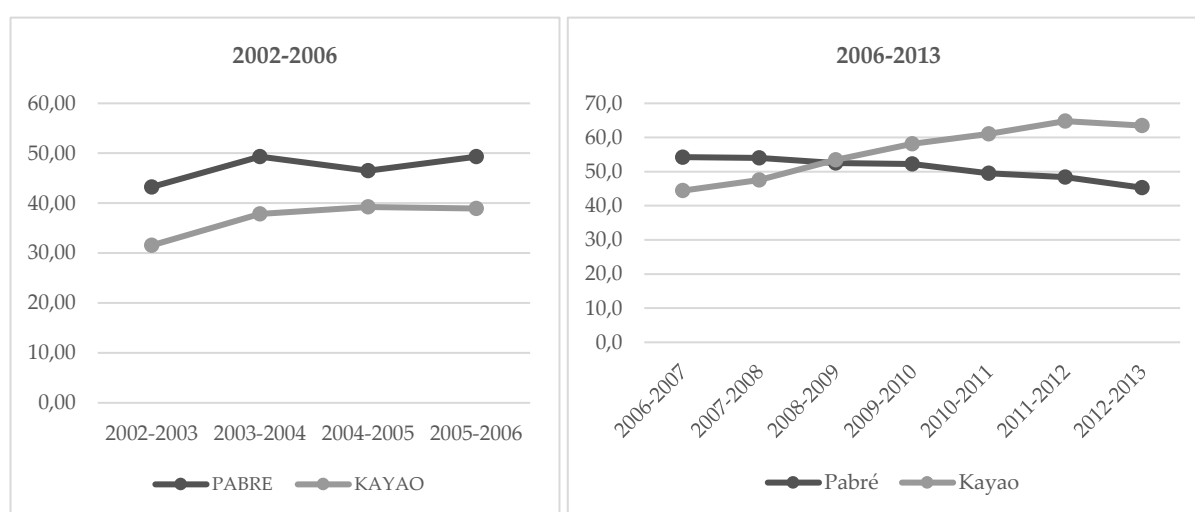
Graphique 107 : Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2002-2006)



La comparaison de l'évolution des ratios élèves/salle de classe des communes appariées Fada N'Gourma/Bogandé et Pabré/Kayao avant la période de référence, indique qu'elles n'ont pas eu des évolutions linéaires, mais un écart a été maintenu entre les deux ratios.

Le ratio élèves/salle de classe de la commune de Bogandé a une tendance à la hausse mais demeure en dessous de 50, tandis que celui de Fada N'Gourma se maintient au-dessus de 50 avec également une tendance à la hausse jusqu'en 2004-2005. La hausse importante de son ratio entre 2003-2004 et 2004-2005, a creusé un écart avec la commune de Bogandé qui n'a pas été comblé au cours de la période de suivi. Le ratio élèves/salle de classe de Bogandé s'est maintenu en dessous de 50 tandis que celui de Fada N'Gourma, tout en réduisant l'écart, est demeuré supérieur à 50. Ce test nous permet de valider notre évaluation en confirmant que l'appui apporté par la commune d'Epernay à la nouvelle équipe communale élue en 2006 n'a pas encore eu d'impact sur l'amélioration de l'offre scolaire car les deux collectivités territoriales ont eu des évolutions parallèles avant et pendant la période d'observation.

## .. Dans les communes de Pabré et Kayao



Sources : (MEBA Burkina Faso, 2014) ; (INSD Direction Régionale de l'Est, 2006)

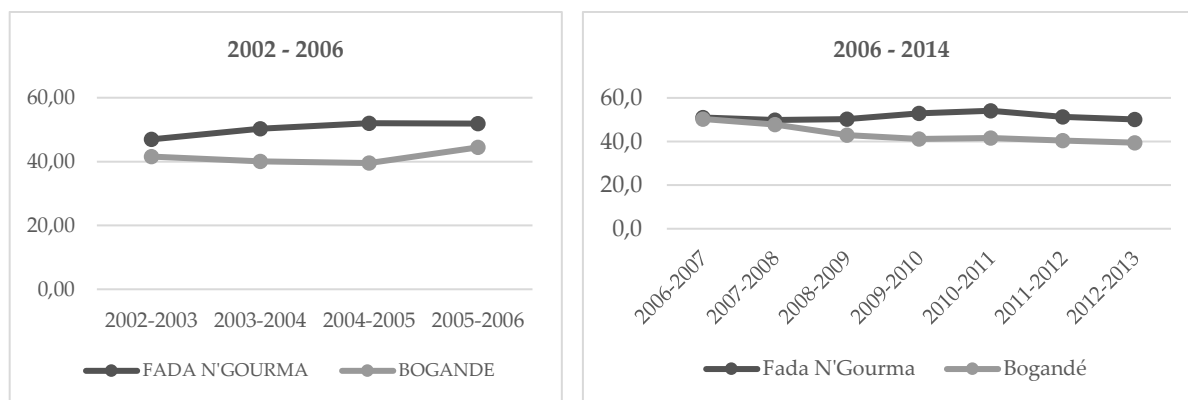
Graphique 108 : Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Pabré et de Kayao

La comparaison des tendances des ratios élèves/salle de classe des communes appariées de Pabré et Kayao indiquent que la commune de Kayao a connu une hausse régulière de son ratio tout en étant inférieur ou égal à 40, tandis que la commune de Pabré a vu se succéder une année après l'autre des hausses, et des baisses de son ratio tout en se maintenant au-dessus de 40. Cette évolution a changé à la période de suivi (2012-2013) car Kayao a connu une augmentation importante de son ratio qui est devenu supérieur à 60, tandis que Pabré a connu une réduction de son ratio qui était inférieur à sa valeur avant la période de référence. La comparaison des tendances ratio élèves/salle de classe de ces deux

communes nous permet également de confirmer la validité de cette évaluation d'impact car elles avaient des tendances parallèles avant notre période d'observation.

Les tendances des ratios élèves/enseignant nous permettent-ils de confirmer les premières analyses faites à partir des ratios élèves/salle de classe ?

### Tendances de l'évolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé, et ...



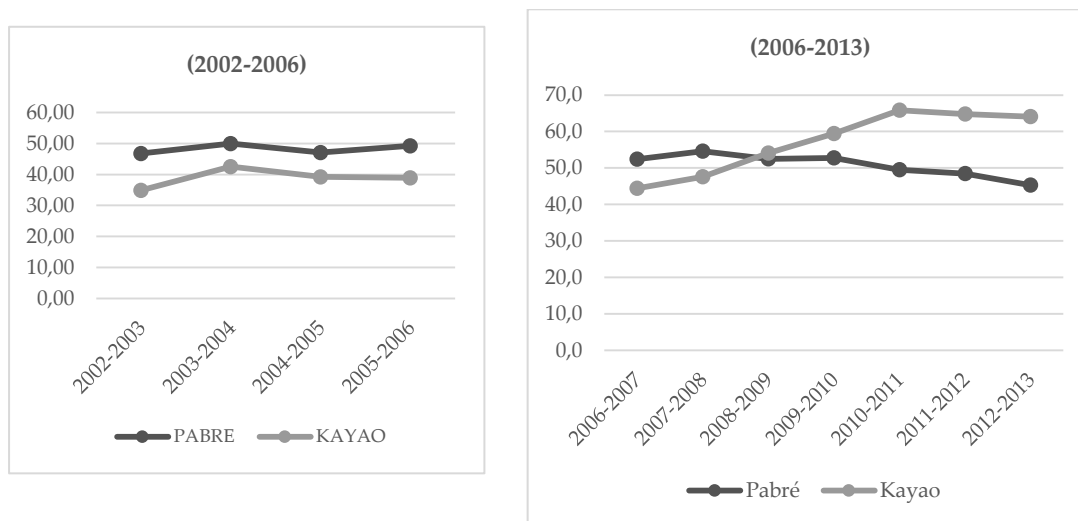
Sources : (MEBA Burkina Faso, 2006) ; (MEBA Burkina Faso, 2003) ; (MEBA - Burkina Faso, 2004) ; (MEBA - Burkina Faso, 2005)

Graphique 109 : Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2002-2006)

Les ratios élèves/enseignant des communes de Fada et de Bogandé étaient proches en 2002-2003. Mais à partir de cette date, on observe à travers la courbe de leur évolution représentée dans le tableau ci-dessus, qu'elles ont des tendances contraires, creusant ainsi l'écart. Le ratio de la commune de Fada N'Gourma connaît un accroissement sur la période précédant la période de référence, tandis que celle de Bogandé a connu une diminution de sa valeur au cours des trois premières années avant de croître entre 2004-2005 et 2005-2006. Fada N'Gourma a, à partir de 2003-2004, un ratio supérieur à 50, tandis que Bogandé maintient le sien inférieur à 50. A la période de suivi, les ratios élèves/enseignant de Fada N'Gourma étaient toujours supérieurs ou égaux à 50, tandis que ceux de Bogandé ont continué leur diminution et ont atteint des valeurs inférieures à 40 au cours de la période de suivi. Nous en tirons la conclusion que le renouvellement du partenariat d'Epernay avec la commune Fada et les actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée n'ont pas modifié l'évolution du ratio élèves/enseignant qui a maintenu sa tendance à la hausse.

Les ratios élèves/enseignant des communes de Pabré et Kayao connaissent une évolution parallèle comme l'indique le graphique ci-dessous, semblable à la tendance des ratios élèves/salle de classe et confirmant notre analyse faite précédemment qui valide les résultats de l'évaluation d'impact.

... dans les communes de Pabré et Kayao



Sources : (MEBA Burkina Faso, 2006) ; (MEBA Burkina Faso, 2003) ; (MEBA - Burkina Faso, 2004) ; (MEBA - Burkina Faso, 2005)

Graphique 110 : Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Pabré et de Kayao 2002 - 2013

### Construction d'un nouveau groupe de comparaison pour les communes de Djougou et Kandi

Ne disposant pas des données sur l'éducation de base dans les communes béninoises avant la période de référence, un test différent de falsification a été réalisé pour valider les résultats de l'évaluation d'impact. Nous avons constitué un second groupe de comparaison afin de mesurer la double différence des ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant et de vérifier qu'elles correspondent à celles mesurées avec les communes appariées. La commune de Djougou a ainsi été appariée aux communes de Banikoara et d'Aplahoué. Ce deuxième groupe de comparaison a été constitué sur les critères de l'absence de coopération décentralisée au cours de notre période d'observation (Hormis les coopérations décentralisées des départements de l'Alibori, de la Donga et de l'Atacora). Mais aussi sur ceux du nombre d'habitants et de la situation géographique. Les caractéristiques principales de ces quatre communes sont répertoriées dans le tableau ci-dessous :

Tableau 45: Comparaison des principales caractéristiques des communes de Djougou, Banikoara, Savalou, et Aplahoué

	<b>Djougou</b>	<b>Banikoara</b>	<b>Savalou</b>	<b>Aplahoué</b>
Région	Donga	Alibori	Collines	Couffo
Population (2003)	181 895	152 028	104 749	116 988
Taux d'accroissement de la population (2003-20013)	46,5%	63,5%	38,2%	45,4%
Densité (hab. /km²)	46	35	39	128
Découpage administratif	Arrondissements Villages	Arrondissements Villages	Arrondissements Villages	7 Arrondissements 66 Villages
TBS (%)	67,89	47,78	96,79	109,4

La commune de Banikoara (située dans l'extrême nord du Bénin) est la plus éloignée de la commune de Djougou. Elle a également la densité de population la moins élevée, mais le volume de sa population est plus proche de celle de Djougou que la commune de Savalou qui est plus proche géographiquement. Savalou a également une densité de populations plus proche de celle de Djougou. Les communes de Savalou et d'Aplahoué ont des TBS supérieurs à celui de Djougou au cours de l'année scolaire 2002-2003 (Aplahoué a le TBS le plus élevé) contrairement à la commune de Banikoara.

Tableau 46: Comparaison des principales caractéristiques des communes de Kandi, Nikki, Kalalé et Dassa-Zoumé

	<b>Kandi</b>	<b>Nikki</b>	<b>Kalalé</b>	<b>Dassa-Zoumé</b>
Région	Alibori	Borgou	Borgou	Collines
Population (2003)	95 206	99 251	100 026	93 967
Taux d'accroissement de la population (2003-20013)	86,6%	51,6%	68,5%	19,3%
Densité (hab. /km²)	28	31	28	55
Découpage administratif	Arrondissements Villages	Arrondissements Villages	Arrondissements Villages	Arrondissements Villages
TBS (%)	67,89	60,56	41,56	99,40

Les communes de Nikki et Kalalé sont frontalières et sont également les plus proches géographiquement de la commune de Kandi. La Commune de Dassa-Zoumé située dans le département des Collines (sud-ouest du Bénin) est la plus éloignée géographiquement, elle a également la plus grande densité de population et le TBS le plus élevé. Nous la comparerons à la commune de Kandi car elle est la troisième commune la plus proche géographiquement et a le nombre d'habitants le troisième plus près de celui de Kandi

Le calcul et la comparaison des doubles différences avec les nouvelles communes de comparaison nous ont permis de confirmer, d'infirmer ou d'émettre des réserves sur les résultats de notre évaluation d'impact.

Le tableau ci-dessous compare les doubles différences des ratios élèves/salle de classe et des ratios élèves/enseignant entre la commune de Kandi et les communes de Nikki, Kalalé et Dassa-Zoumé :

Indicateurs	Kandi-Nikki	Kandi-Kalalé	Kandi – Dassa-Zoumé
	DD (1)	DD (2)	DD (3)
<b>Ratios élèves/salles de classe</b>	7,58	-8,50	10,30
<b>Ratios élèves/enseignant</b>	11,66	-10,40	15,50

Sur les trois communes, seul le résultat du calcul de la Double Différence entre la commune de Kandi et la commune de Kalalé, est négatif, indiquant une éventuelle contribution de la coopération décentralisée à l'amélioration de ces deux ratios. Cependant la moyenne arithmétique des trois double différences est positive, soit 3,13 pour le ratio élèves/salle de classe, et 5,59 pour le ratio élèves/enseignant. Ce nouveau résultat confirme l'analyse faite précédemment qui est celle d'un impact faible ou inexistant de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'offre scolaire à Kandi. On pourrait cependant faire le constat que l'impact de la coopération a été positif en comparant la commune de Kandi à la commune ayant le TBS le plus faible en 2002-2003 et ayant la population la plus importante parmi les quatre communes.

Le tableau ci-dessous compare également les doubles différences des ratios élèves/salle de classe et des ratios élèves/enseignant entre la commune de Djougou et les communes de Banikoara et Aplahoué :

Indicateurs	Djougou-Savalou	Djougou-Banikoara	Djougou-Aplahoué
	DD (1)	DD (2)	DD (3)
<b>Ratios élèves/salles de classe</b>	-3,06	-16,00	10,20
<b>Ratios élèves/enseignant</b>	-25,82	-45,90	2,20

La comparaison des trois doubles différences indique qu'un seul pourrait contredire nos premières analyses. Il s'agit de la commune d'Aplahoué qui indique des différentiels positifs. La commune d'Aplahoué est celle parmi les quatre ayant le TBS le plus élevé en 2002-2003 et la densité la plus importante. La moyenne arithmétique des trois différentiels est égale à -2,57 pour le ratio élèves/salle de classe et -22,77 pour le ratio élèves/enseignant, confirmant nos premières conclusions qui sont qu'il

existe un impact positif de la coopération décentralisée sur l'amélioration de ces deux ratios dans la commune de Djougou.

Les deux tests de falsification réalisés nous permettent de valider nos premières conclusions qui sont celles d'un impact inégal et diversifié de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'offre scolaire dans les territoires partenaires. Mais ces tests nous ont conduits à nous poser d'autres questions ouvrant sur d'autres pistes de réflexion :

L'amélioration de l'offre scolaire est-elle corrélée au niveau du TBS ou à la densité de la population ? Cette première interrogation nous conduit à nous poser en posant une seconde :

### 1.3.3.3 Les différences des taux de scolarisation créent-ils un biais dans les résultats ?

La corrélation entre TBS, densité de la population et amélioration de l'offre scolaire ne sera pas traitée dans le cadre de cette recherche malgré l'intérêt qu'il suscite en nous. Mais des éléments de réponse pourraient être trouvés dans différentes recherches menées sur l'accès à l'éducation de base (notamment en Afrique subsaharienne) et pourrait être le point de départ de nouvelles réflexions et nouvelles recherches.

Nous pouvons cependant faire le constat que les communes du groupe cible retenues pour la mesure de l'impact sur l'éducation de base ont dans leur grande majorité un TBS supérieur à celui de leurs communes appariées avec des écarts plus ou moins importants. Il était en effet difficile d'éviter cette situation car nous avons constaté par exemple que parmi les 43 communes défavorisées dans le domaine de l'éducation de base (qui représentent 11,98%<sup>58</sup> des communes burkinabés), seulement deux<sup>59</sup> ont des partenariats de coopération décentralisée. Ce qui implique que seulement 2 communes sur les 305 qui ont des partenariats de coopération décentralisée sont des communes défavorisées. Les régions de l'Est et du Sahel sont les régions ayant les plus faibles de taux de scolarisation, et ce sont également celles qui enregistrent le nombre le plus faible de communes ayant des partenariats de coopération décentralisée (quatre communes à l'Est et trois communes au Sahel).

Au Bénin, le constat est similaire. Nous avons constitué notre échantillon parmi les communes situées dans le Nord du Bénin, dans les départements de l'Alibori, l'Atacora, la Donga et le Borgou. Ces départements sont parmi ceux qui enregistrent les taux les plus faibles de scolarisation du Bénin. Au cours de l'année scolaire 2002-2003 (INSAE Bénin, 2004), le TBS du Borgou-Alibori était égal à 67,79%

---

<sup>58</sup> Le Burkina Faso compte 359 communes de plein exercice

<sup>59</sup> Ce sont les communes de Diapaga et de Kain

(le plus faible parmi les départements du Bénin) et celui de l'Atacora-Donga était égal à 86,1%, le troisième plus faible après le département de l'Atlantique-Littoral (83,79%)

*De fortes disparités entre départements sont également observées, les performances les plus faibles étant obtenues dans le département de l'Alibori. Il y est estimé que près de 62 % des enfants n'accèdent pas à l'école et que près de 78 % n'achèvent pas le primaire (contre respectivement 4 % et 20 % dans le département du Littoral) (Équipe nationale du Bénin, UNESCO - IPE Pôle de Dakar, 2014).*

Et parmi celles-ci, les communes ayant les TBS les plus élevés sont également ceux qui ont établi des relations de coopérations décentralisées intervenant dans le domaine de l'éducation de base. Il semblait donc inévitable de constituer un groupe cible composé de communes ayant des TBS supérieurs à celles du groupe de comparaison. Nous avons cependant veillé à ce qu'il y ait le moins d'écart possible entre les TBS. Nous n'écarterons donc pas l'éventualité qu'un biais puisse être créé, mais nous nous sommes assurés de minimiser l'influence possible et les tests de falsifications ont permis de conforter nos conclusions.

#### 1.3.3.4 Les actions mises en œuvre dans le cadre du PDDEB auraient-ils pu créer un biais ?

L'élaboration d'un Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB) dans la majorité des pays de l'Afrique subsaharienne, et notamment au Bénin et au Burkina Faso, est l'aboutissement des engagements pris par les pays signataires au forum sur l'Education pour Tous (EPT) de Dakar en 2000 pour l'élaboration d'un Plan d'Action National pour l'EPT (PAN/EPT) (Ministères en charge de l'éducation - Bénin, 2006), (MEBA Burkina Faso, 2000).

L'approche décennale est en conformité avec les orientations de la décennie de l'Education lancée par l'OUA (Organisation de l'Unité Africaine) à l'initiative des Nations Unies pour l'Afrique, ainsi qu'aux conclusions et recommandations des Etats Généraux de l'Education.

Plusieurs objectifs sont visés à travers l'élaboration d'un PDDEB et sont communes au Bénin et au Burkina Faso, ce sont entre autres :

- Le PDDEB devra constituer une référence pour tous les acteurs intervenant dans le secteur de l'éducation,
- Il devra en particulier constituer un cadre d'action pour l'intervention des PTF afin de pallier à l'absence de coordination et pertinence des actions qu'elles ont menées et qui ne répondaient pas toujours aux besoins locaux ou ne contribuaient pas à la réduction des inégalités entre les territoires.
- Etablir une priorisation dans le choix des actions, les domaines d'interventions et les territoires d'intervention.

Le cadre d'intervention du premier PDDEB du Bénin (Ministères en charge de l'éducation - Bénin, 2006) a fixé également des objectifs sectoriels. Et au titre de l'amélioration de l'accès et de la rétention dans l'enseignement primaire il a été prévu entre autres une résorption des disparités entre régions. Ce qui implique des actions spécifiques qui seront menées sur certains territoires et qui ne seront pas menées sur d'autres. Cette démarche est également adoptée au Burkina Faso qui a établi une liste de 20 provinces prioritaires qui ont été remplacées en 2010 par une liste des 48 communes prioritaires (MENA, 2011) établis à partir de leurs TBS. Différentes mesures sont prises pour améliorer la scolarisation sur ces territoires, et parmi celles-ci la construction de salles de classe et leurs équipements sur les territoires dit défavorisés ou prioritaires. Ce fût notamment le cas pour la commune de Bogandé qui est une commune prioritaire dans le domaine de l'Education de base tandis que sa commune appariée Fada N'Gourma ne l'est pas. La crainte est que la mise en œuvre de ces mesures constitue une influence extérieure pouvant créer un biais dans nos résultats.

Mais nous basant sur le fait que les mesures destinées aux territoires défavorisés ont pour objectif de combler les disparités, et après vérification que l'écart entre les offres scolaires sur ces communes (observées à travers les ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant) sont restées constantes alors que l'une des deux communes bénéficiait déjà des politiques à destination des territoires défavorisés, nous pouvons poser l'hypothèse que cette influence est faible.

### 1.3.3.5 Les influences externes et internes probables

Cette évaluation est basée sur les informations recueillies sur les territoires à travers la documentation disponible (monographies (régionales, communales, plans de développements communaux, plans de développement institutionnels, tableaux de bords sociaux, statistiques nationales et régionales etc.) et des entretiens réalisés avec des acteurs communaux et régionaux. Cette étape nous a permis d'identifier les éventuels PTF, ONG, associations intervenants dans le domaine de l'éducation de base pouvant constituer une influence extérieure et créer un biais dans nos résultats. Nous avons pu ainsi écarter certains territoires, mais comme nous l'ont dit des membres des services techniques ou de l'équipe communale rencontrés, il est toujours possible que certaines associations ou ONG interviennent sur le territoire sans que la commune ne soit officiellement informée ou que cela soit transcrit dans les documents officiels. Nous avons donc posé l'hypothèse qu'ils n'existaient pas d'autres intervenants extérieurs en dehors de ceux répertoriés, mais nous ne pouvons oublier que cela pourrait modifier nos résultats. Les capacités de gestion des équipes communales et des services techniques de la mairie sont également déterminantes dans l'exercice des compétences qui leur ont été transférées et pourraient influencer sur les résultats.



Les quatre départements des huit communes béninoises de notre échantillon ont également des relations de coopération décentralisée avec des régions françaises. Ce sont :

- Les coopérations décentralisées Conseil Régional Champagne Ardenne/ Département de l'Alibori,
- Conseil Régional Champagne Ardenne/Département du Borgou,
- Conseil Régional de Picardie /Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans le Département de l'Alibori (APIDA),
- Conseil Régional de Picardie /Groupement Intercommunal des Collines,
- Union des maires de l'arrondissement de Forbach / Association des communes de l'Atacora – Donga.

Les actions menées dans le cadre de ces partenariats ne se situent pas spécifiquement dans le domaine de l'éducation de base, mais celles menées sous la thématique de l'appui institutionnel et du renforcement des capacités pourraient éventuellement influencer indirectement sur l'accès à l'éducation de base. Nous nous sommes assurés que chacune de ces communes était située dans un département qui est en coopération décentralisée et posé l'hypothèse que toutes choses égales par ailleurs, l'impact éventuel de ces interventions sur le territoire communal serait le même et ne pourrait en ce sens biaiser nos résultats.

Nous avons estimé que ces différentes influences seraient probablement faibles, et plus la double différence est grande et plus l'impact mesuré peut être attribué à la coopération décentralisée.

## Pour conclure

Au terme de cette évaluation de l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'éducation de base, le premier constat que nous faisons est qu'il est diversifié et inégal. Un impact a été identifié sur six communes, parmi les huit constituant notre groupe cible. Mais il est difficile d'établir un lien de cause à effet dans toutes les communes. La forme de la coopération décentralisée à cette étape de notre analyse ne semble pas avoir un effet sur l'existence d'un l'impact. Les indicateurs les plus impactés sont les ratios élèves/salle de classe et élèves/enseignant, ce qui nous permet d'en conclure que la coopération décentralisée pourrait efficacement contribuer à améliorer l'offre scolaire sur les territoires partenaires. La commune de Pabré avait des ratios supérieurs à 50 avant la mise en œuvre de la décentralisation. Mais l'appui institutionnel apporté par la commune de Limoges dans le domaine de l'éducation de base à la nouvelle équipe communale a permis d'améliorer l'offre scolaire et de répondre à la demande sur le territoire. La multiplicité des constructions d'infrastructures dans la coopération décentralisée Djougou – Evreux a également eu un impact réel sur l'amélioration de l'offre scolaire.

Concernant l'utilisation de la méthodologie de l'évaluation de l'impact dans le domaine de l'éducation de base et de la coopération décentralisée, nous avons identifié un certain nombre de difficultés, hormis

celles liées à la comparaison de deux territoires. La particularité de la coopération décentralisée qui l'empêche d'être perçue comme un seul et unique acteur dont on mesurerait l'impact, rend l'interprétation des résultats et l'attribution de l'impact difficiles.

En outre, si le choix d'une collectivité territoriale d'établir un jumelage ou une coopération décentralisée avec une autre collectivité est fait dans la majorité des cas au gré des rencontres et des réseaux, l'observation de la carte de la coopération décentralisée présentant une répartition inégale nous conduit à nous interroger sur la constitution de notre échantillon. Les communes d'Afrique subsaharienne, et dans notre cas du Bénin et du Burkina Faso qui sont parvenues à établir des partenariats avec des territoires du Sud ne font-elles pas déjà preuve de capacités particulières qui les avantagent également dans d'autres domaines ? Et qui ont pu conserver et utiliser cet avantage après la mise en œuvre de la décentralisation.

L'évaluation de l'impact sur d'autres services sociaux de base pourrait nous permettre d'approfondir cette réflexion.

## Chapitre 2 : L'impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'eau potable

Les projets d'approvisionnement en eau potable (AEPA) entendent contribuer à l'atteinte de la cible – relevant du septième Objectif du Millénaire pour le développement qui promet d'assurer un environnement durable – visant à « réduire de moitié la proportion de la population sans accès durable à l'eau potable et à un assainissement de base » et par là contribuer à l'amélioration des conditions de vie. Ce qui implique également une réduction des maladies hydriques. Les théories du changement qui sous-tendent les projets d'accès à l'eau potable et à la santé de base se retrouvent ainsi complémentaires.

Cette deuxième étape de la mesure de l'impact de la coopération décentralisée sur les services sociaux de base concernera essentiellement le milieu rural, l'eau potable dans les zones urbaines étant fournie par les sociétés nationales de distribution d'eau (ONEA<sup>60</sup> au Burkina Faso et SONEB<sup>61</sup> au Bénin) à travers des branchements privés ou des bornes fontaines dont elles ont la gestion. Le transfert de la compétence « eau potable » en zone urbaine aux communes n'est donc pas encore effective.

Notre principale question évaluative est : « Quel est l'impact de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'offre en eau potable sur les territoires partenaires des collectivités territoriales françaises ? »

La réponse à cette principale question, nous permettra également d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Quelle amélioration de l'offre en eau potable dans les communes du groupe cible ?
- Quelle est la contribution de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires ?

Deux principaux indicateurs ont été identifiés pour mesurer l'impact des actions de coopération décentralisée:

- **Taux d'accès à l'eau potable en milieu rural** : Proportion de la population rurale ayant accès à l'eau potable selon les normes et critères en vigueur par rapport à la population rurale totale.

<sup>60</sup> ONEA : Office Nationale de l'Eau et de l'Assainissement

<sup>61</sup> SONEB : Société Nationale de l'Eau du Bénin

- **Taux de fonctionnalité** : C'est la proportion des PEM (Points d'Eau Moderne) ou des AEPS fonctionnels par rapport au nombre total de PEM et d'AEPS. Un point d'eau moderne est dit fonctionnel s'il est susceptible de fournir un débit minimal de 0,7 m<sup>3</sup>/h, sans panne d'une durée supérieure à 12 mois. Et une AEPS ou un réseau est dit(e) fonctionnel(le) si elle (il) assure la desserte en eau des populations dans des conditions proches de l'état de marche initial sans interruption du service pendant une durée ne dépassant pas 12 mois.

**Dans le domaine de l'eau potable, des normes et critères en vigueur en milieu rural** ont été adoptés lors de l'élaboration PN-AEPA au Burkina Faso (Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des ressources Halieutiques - Burkina Faso, 2006). Elles servent de base pour le calcul du taux d'accès à l'eau potable. Ainsi dans les villages, un Point d'Eau Moderne (PEM<sup>62</sup>) desservira une tranche de 300 habitants. Et dans les chefs-lieux de commune rurale ou des villages d'au moins 3500 habitants :

- un forage équipé d'une pompe pour 300 habitants ;
- un puits moderne (PM) pour 300 habitants ;
- un poste d'eau autonome (PEA) pour 500 habitants ;
- une borne fontaine (BF) pour 500 habitants ;
- un branchement privé (BP) pour 10 habitants

Ces points d'eau doivent également remplir des critères d'accessibilité. La distance à parcourir par l'habitant pour atteindre l'ouvrage devra être de :

- moins de 1000 m pour les Points d'Eau Modernes (forages et puits modernes) ;
- moins de 500 m pour les Bornes Fontaines et les Postes d'Eau Autonome ;

Les infrastructures d'approvisionnements en eau potable suivants ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'accès, ce sont :

- les puits Temporaires ;
- les PEM non fonctionnels ;
- les PEM de plus de 30 ans ;
- tous les ouvrages institutionnels : les PEM situés dans les centres de santé et les établissements scolaires.

---

<sup>62</sup> Un PEM peut être un point permanent d'exhaure de l'eau souterraine, un forage équipé de pompe à motricité humaine ou un puit moderne

## La période d'évaluation

A l'instar de l'éducation de base, le transfert des compétences « eau – assainissement » et « santé de base » aux communes burkinabés fût rendu effectif avec le décret n°2009-107/PRES/PM/MATD/MAHRH/MEF/MFPRE du 3 Mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement » ; le décret n°2009-108/PRES/PM/MATD/MS/MEF/MFPRE du 3 Mars 2009 portant transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux communes dans les domaines de la santé » et l'arrêté Interministériel n°2009-024/MATD/MEF/MS du 5 Mars 2009 portant protocole type d'opérations entre l'Etat et les communes dans le cadre du transfert des compétences et ressources de l'Etat aux communes dans le domaine de la Santé. »

Et dans le respect du principe de progressivité, il fût prévu que le transfert des compétences aux communes soit effectif en 2010.

Au Bénin, dans le document de Politique Nationale de l'Eau (PNE) de 2008 (République du Bénin, 2008) il y est également fait le constat dans le deuxième axe : « *Faire jouer aux différentes catégories d'acteurs leurs rôle* » de l'orientation n° 2 « *assurer un accès équitable et durable à l'eau potable et à l'assainissement pour les populations* » de la non effectivité du transfert de la compétence « eau potable – assainissement » aux communes :

« *Le constat fait actuellement dans ce secteur est que les services techniques de la Direction Générale de l'Eau et les services déconcentrés de l'eau assurent toujours, en tant que prérogative d'avant la réforme décentralisatrice, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures d'hydraulique et d'assainissement* » (République du Bénin, 2008 p. 41).

Les premières maîtrises d'ouvrage des communes ont ainsi été effectivement réalisées en 2010<sup>63</sup>.

Afin de mesurer l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'eau potable dans un cadre de décentralisation, nous avons retenu l'année 2009 comme période de référence pertinente au regard de la décentralisation effective, et 2014<sup>64</sup> comme période de suivi, pour les deux pays.

<sup>63</sup> Entretien avec M. Didier ADJIKANOU du Service Départemental de l'eau de l'Alibori (20/08/2014)

<sup>64</sup> Année correspondant aux recueils des données sur le terrain

## 2.1 Dans les communes burkinabés

### 2.1.1 Les communes urbaines de Fada N'Gourma et de Bogandé

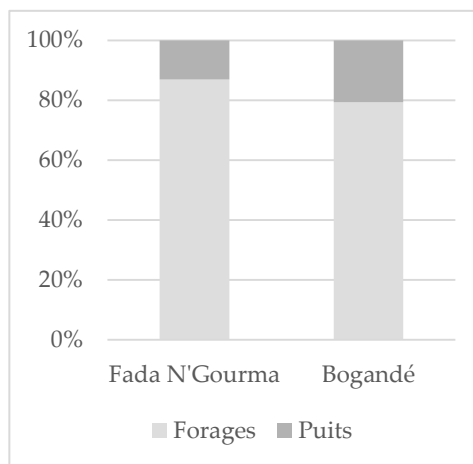
#### Analyse situationnelle de référence : Une offre importante d'infrastructures et un meilleur taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Fada N'Gourma

Au cours de la période de référence (2008), la commune de Fada N'Gourma disposait de 404 points d'eau moderne (PEM) et la commune de Bogandé en avait 322, répartis entre des puits et des forages comme décrit dans les graphiques ci-dessous :

Fada N'Gourma dispose d'une proportion plus importante de forages équipés de pompes fonctionnelles, tandis que la proportion de puits est plus importante à Bogandé.

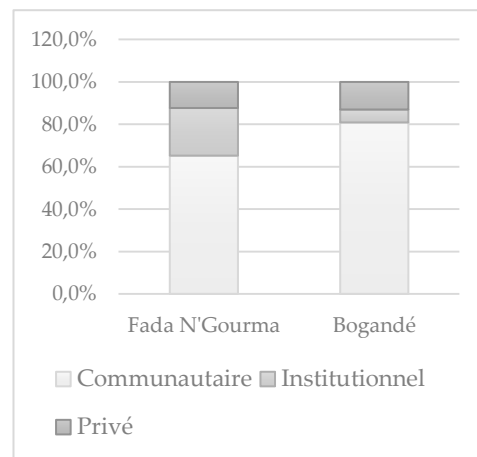
Cette offre en infrastructures est insuffisante pour l'atteinte des OMD en 2015. Au cours de l'année 2009, le nombre de bornes fontaines à réaliser pour l'atteinte des OMD était estimé à 70 à Bogandé et 151 à Fada N'Gourma, soit environ respectivement 10 et 20 réalisations par an ( MEAHA, 2010).

Comme l'indique le graphique ci-contre, une part importante des infrastructures d'approvisionnement en eau potable en milieu rural appartenait aux communautés villageoises dans les deux communes, mais avec une proportion plus importante à Bogandé qui a également la part la plus importante en offre privée et la plus faible de PEM appartenant à l'Etat. La propriété et la gestion des AEP institutionnels devraient être transféré à la commune dans le cadre de la mise en œuvre effective de la décentralisation.



Source : (MEAHA, 2010)

Graphique 111 : Répartition des PEM par type à Fada N'Gourma et Bogandé (2008)



Source : Annuaire statistique 2012 (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

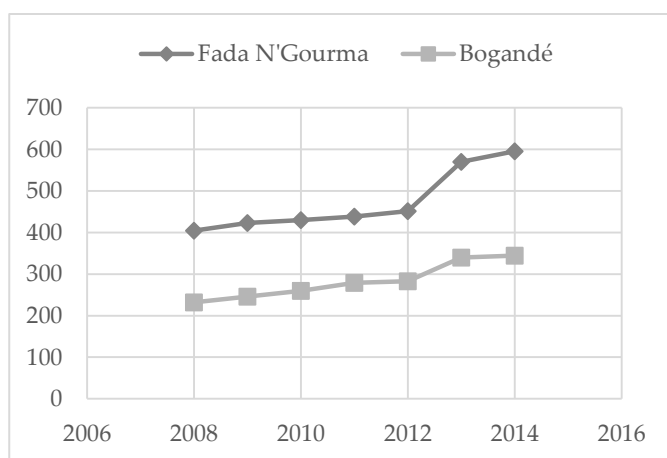
Graphique 112: Répartition des PEM par propriétaire dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2009)

En 2008, Fada N’Gourma enregistrait un meilleur taux de fonctionnalité de ses forages et puits équipés de pompes, soit 92,9%. Tandis qu’on enregistrait un taux de fonctionnalité de 87,6% à Bogandé.

Ces différentes infrastructures d’approvisionnement en eau potable desservait une population rurale estimée en 2008 à 40 948 à Fada N’Gourma et 34 863 à Bogandé. Le taux d’accès à l’eau potable en milieu rural à Fada N’gourma était égal à 46,2%, et à 45,4% à Bogandé. Ces taux assez faibles indiquent que plus de la moitié de la population rurale n’a pas accès à de l’eau potable. La situation n’est pas meilleure dans la zone urbaine. Le taux d’accès à l’eau potable en milieu urbain était de 45% à Fada N’Gourma et de 29% à Bogandé (MEAHA - Burkina Faso, 2013). On comptait dans les zones urbaines à Fada N’Gourma 758 abonnés, et à Bogandé 151 abonnés à l’ONEA. En plus des branchements privés, l’office a également installé dans le centre urbain des deux communes respectivement 45 et 8 bornes fontaines. En milieu urbain, 45% des habitants avaient accès à de l’eau potable à Fada N’Gourma et 29% à Bogandé, pour un taux d’accès à l’eau potable sur l’ensemble du territoire communal de respectivement 45,6% et 37,2%.

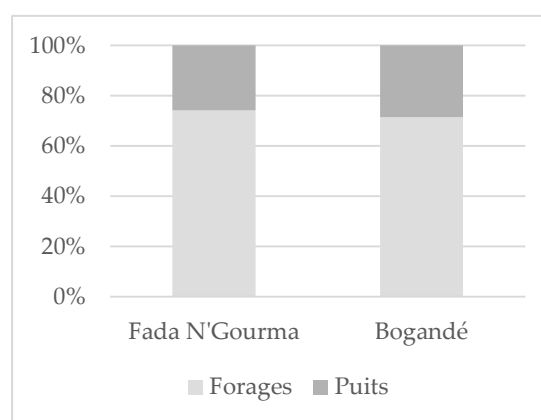
#### **Analyse du suivi : Les progrès importants de la commune de Bogandé en milieu rural, mais un meilleur taux d’accès à l’eau potable sur l’ensemble du territoire dans la commune de Fada N’Gourma**

Les PEM des communes de Fada N’Gourma et de Bogandé se sont accrus respectivement de 47,28% et de 48,28% entre 2008 et 2014. Comme le décrit le graphique ci-dessous (graphique 113), elles ont connu des évolutions parallèles. Si la commune de Bogandé a enregistré un accroissement plus important, on observe cependant que la commune de Fada N’Gourma a accéléré la construction et la réhabilitation de ces points d’eau entre 2012 et 2014. Elle a notamment accru la proportion des puits qui représentent environ 25,9% de ces PEM (voir graphique 114 ci-dessus), contre 13,12% en 2008.



Source : Annuaire statistique 2012 (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 113 : Evolution du nombre des PEM des communes de Fada N’Gourma et de Bogandé (2008-2014)

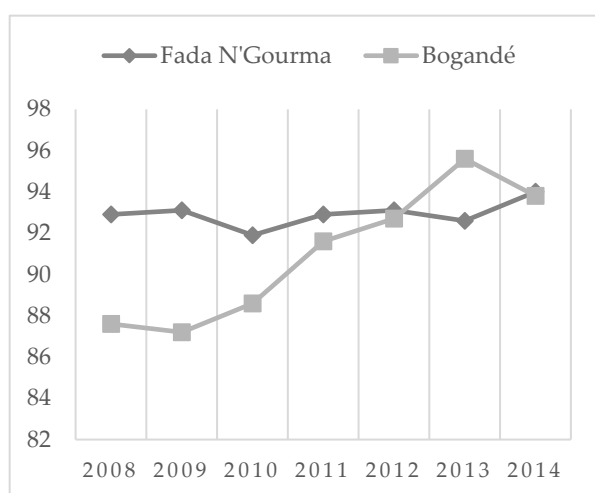


Source : (MEAHA, 2015)

Graphique 114 : Répartition des PEM par type à Fada N’Gourma et Bogandé (2014)

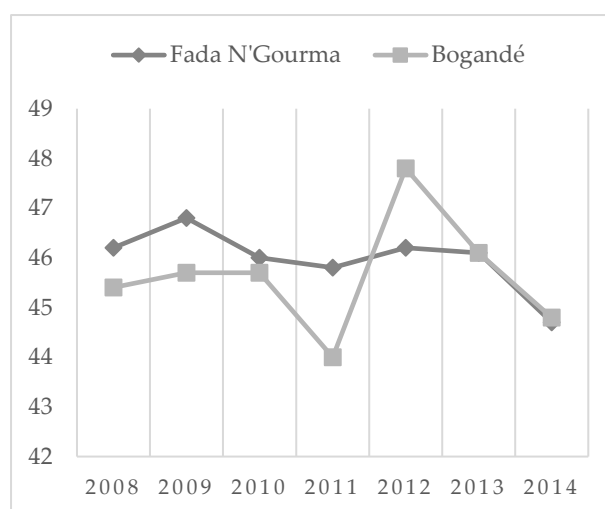
Ces deux communes ont également amélioré les taux de fonctionnalité des forages équipés de pompes, 94% étaient fonctionnels à Fada N'Gourma et 93,8% à Bogandé. Bogandé a cependant réduit l'écart avec Fada N'Gourma.

L'observation de l'évolution du taux de fonctionnalité sur le graphique ci-dessous (graphique 115) indique que de 2008 à 2014, Bogandé a amélioré ce taux de manière régulière jusqu'en 2013. Elle a réussi à obtenir de meilleurs résultats que Fada N'Gourma en 2013, date à partir de laquelle la commune de Bogandé a enregistré une baisse du taux de fonctionnalité de ces forages équipés de pompe, et Fada, une hausse.



Source : (MEAHA, 2015), (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 115: Evolution du Taux de fonctionnalité des PEM des communes de Fada N'Gourma et de Bogandé (2008-2014)



Source : (MEAHA, 2015), (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 116 : Evolution du taux d'accès à l'eau potable en milieu rural dans les communes de Fada N'Gourma (2008-2014)

En milieu urbain (dans les zones desservies par l'ONEA), 100% des habitants sont desservis (soit 55 450 habitants) par 3 054 branchements privé (BP) et 68 bornes fontaines à Fada N'Gourma. A Bogandé, ce sont seulement 51% des habitants des zones « ONEA » qui sont desservis par 528 BP et 15 bornes fontaines. Sur l'ensemble du territoire communal, le taux d'accès à l'eau potable est alors égal à 72,35% à Fada N'Gourma et 47,9% à Bogandé

Le taux d'accès à l'eau potable dans les deux communes cachent d'importantes inégalités entre les deux milieux de résidence, en particulier à Fada N'Gourma où les populations urbaines sont essentiellement desservies par l'ONEA. Tandis qu'en milieu rural, le taux d'accès a enregistré une baisse.

### Mesure de l'impact :

Le tableau ci-dessous présente la mesure de l'impact à partir du calcul de la double différence entre 2008 et 2014, entre les communes de Fada N'Gourma et de Bogandé.



Tableau 47: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Fada N'Gourma)

	Fada N'Gourma			Bogandé			DD
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Taux d'accès à l'eau potable	45,6	72,35	26,75	37,2	47,9	10,7	16,05
Taux de fonctionnalité des forages équipés de pompe	89,5	94	4,5	77,6	93,8	16,2	-11,7

La mesure de l'impact confirme l'analyse générale de l'accès à l'eau potable sur les deux territoires. On observe qu'un impact important sur l'accès à l'eau potable a été mesuré dans la commune de Fada N'Gourma, résultat d'une hausse importante de cet indicateur. Bogandé a cependant réalisé de meilleures performances que la commune de Fada N'Gourma pour l'amélioration du taux de fonctionnalité de ces forages équipés de pompe. L'un des atouts de la commune de Fada N'Gourma a été, outre un impact éventuel de la coopération décentralisée, une hausse importante du nombre d'abonnés à l'eau courante fournie par l'ONEA, et qui couvre majoritairement la zone urbaine. D'importants efforts restent cependant à faire dans la zone rurale où une baisse d'environ 1,5 points du taux d'accès a été enregistrée.

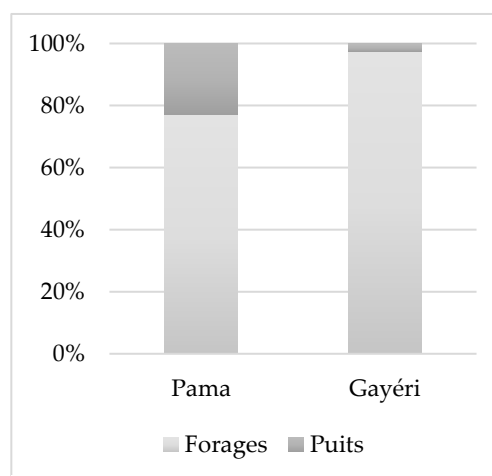
## 2.1.2 Les communes urbaines de Pama et Gayéri

### Analyse situationnelle de référence : Des taux d'accès à l'eau potable faibles et égaux dans les deux communes

En 2009, la commune de Pama disposait de 109 PEM et la commune de Gayéri en avait 122 pour un taux de fonctionnalité de respectivement 83,3% et 93,3%.

La répartition des PEM selon le type montre que la commune de Pama dispose d'une proportion plus importante de forages, comparativement à Gayéri. Nous pouvons l'observer sur le graphique ci-contre. Environ 98% des PEM sont des forages à Gayéri.

La population desservie en milieu rural était estimée à 6 915 à Pama et 13 431 à Gayéri pour des taux d'accès à l'eau potable en milieu rural très faibles et presque égaux, soit 29,9% à Pama et 30,6% à Gayéri. En 2008, on ne comptait aucun abonné à l'ONEA en zone urbaine à Pama, et Gayéri en comptait 3 pour un taux d'accès à



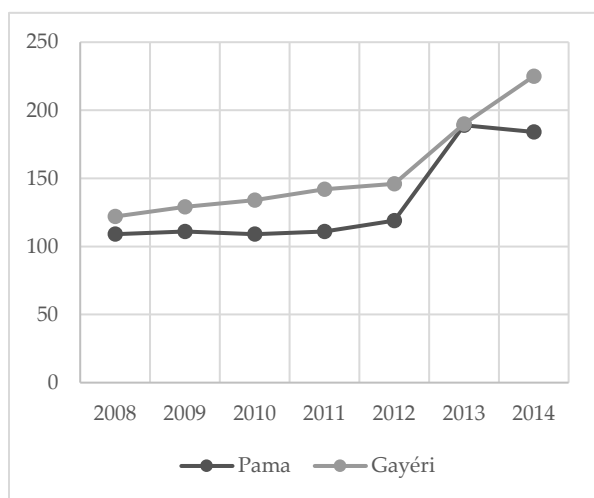
Source : (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 117: Répartition des PEM selon le type dans les communes de Pama et Gayéri (2008)

l'eau potable en milieu urbain de 21%. Pour l'ensemble de la commune, le taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Gayéri était alors égal à 25,80%.

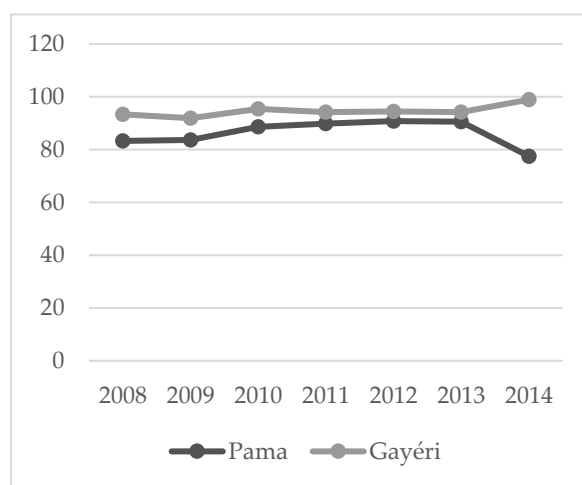
### Analyse du suivi : Pama améliore son taux d'accès à l'eau potable

Les deux communes ont dû répondre à une demande plus grande d'une population croissante par une augmentation des PEM. Entre 2008 et 2014, la commune de Pama a accru son nombre de PEM de 68,81% et celle de Gayéri l'a accru de 84,43%. Cette amélioration de l'offre n'a pas été accompagnée par une amélioration de leur fonctionnalité à Pama, contrairement à Gayéri comme on peut le voir sur les graphiques (118 et 119) ci-dessous :



Source : (MEAHA, 2015)

Graphique 118: Evolution du nombre de PEM dans les communes de Pama et Gayéri (2008-2014)

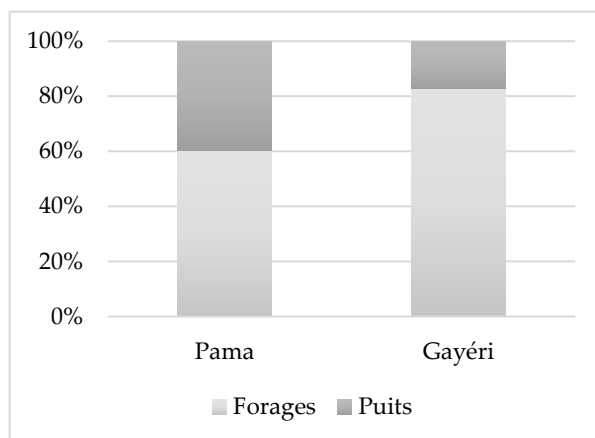


Source : (MEAHA, 2015)

Graphique 119 : Evolution du taux de fonctionnalité des forages et puits équipés de pompes dans les communes de Pama et Gayéri (2008-2014)

Le taux de fonctionnalité des installations à Gayéri est passé de 93,3% à 98,9% en 2014. A Pama, le taux de fonctionnalité était de 77,5% en 2014 (une baisse d'environ 6 points), et il est demeuré inférieur à celui de Gayéri sur toute notre période d'observation.

Le constat peut être également fait que la proportion de puits dans l'offre en PEM est devenue plus importante dans les deux communes, et plus particulièrement à Gayéri qui ne comptait que 3 puits en 2008 (graphique ci-dessous).

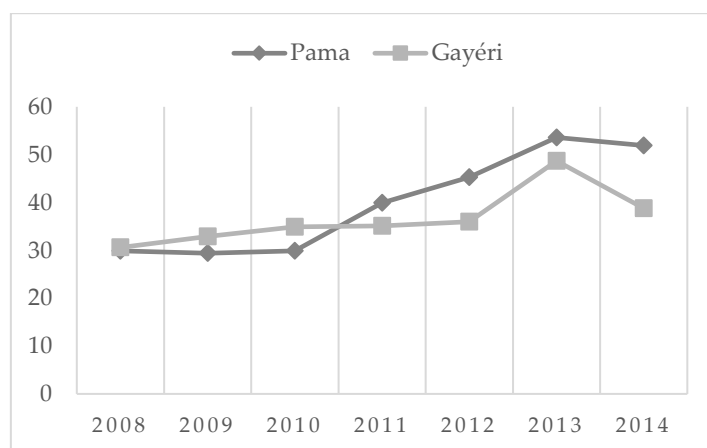


Source : (MEAHA, 2015)

Graphique 120 : Répartition des PEM selon le type dans les communes de Pama et Gayéri (2008)

Mais la commune de Pama, est toute de même parvenue à améliorer le taux d'accès à l'eau potable de ses populations rurales qui était en 2014 supérieur à celui de Gayéri : 51,9% à Pama et 38,8% à Gayéri. Ces taux sont très faibles et rendent impossible l'atteinte des OMD pour 2015.

L'observation de leur évolution entre 2008 et 2014 nous permet de noter que le changement est intervenu en 2011, année au cours de laquelle le taux d'accès à Pama est devenu supérieur à celui de Gayéri, soit deux ans après le transfert effectif de la compétence « eau potable assainissement » aux communes. Les deux communes ont connu en 2014 une baisse de leur taux d'accès à l'eau potable qui pourrait être expliqué à Pama par une réduction du nombre de PEM combinée à une baisse du nombre de forages fonctionnels.



Source : (MEAHA, 2015)

Graphique 121 : Evolution du taux d'accès à l'eau potable dans les communes de Pama et Gayéri (2008-2014)

Dans les zones desservies par l'ONEA, 66% des populations ont accès à l'eau potable à Gayéri, et 39% à Pama. Pour l'approvisionnement en eau de ces deux zones, l'ONEA a installé 109 BP et 17 bornes fontaines à Gayéri, et 114 BP et 10 bornes fontaines à Pama (MEAHA, 2015). Il en ressort que la commune de Gayéri a réalisé de meilleurs taux d'accès à l'eau potable dans les zones ONEA de son territoire. Pour l'ensemble du territoire, on dénombre alors 45,45% des habitants de Pama et 52,40% des habitants de Gayéri ayant accès à de l'eau potable.

### Mesure de l'impact

Cette analyse nous indique des performances contrastées des deux communes dans l'amélioration de l'accès à l'eau potable sur le territoire. Pama parvient à améliorer le taux d'accès à l'eau potable sur son territoire, mais elle réalise de mauvaises performances dans la gestion de ces infrastructures. Une part importante des forages n'est pas utilisable par les habitants et l'accroissement de leur nombre se trouve ralenti. La mesure de l'impact présenté dans le tableau ci-dessous confirme cette tendance :

Tableau 48 : Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Pama)

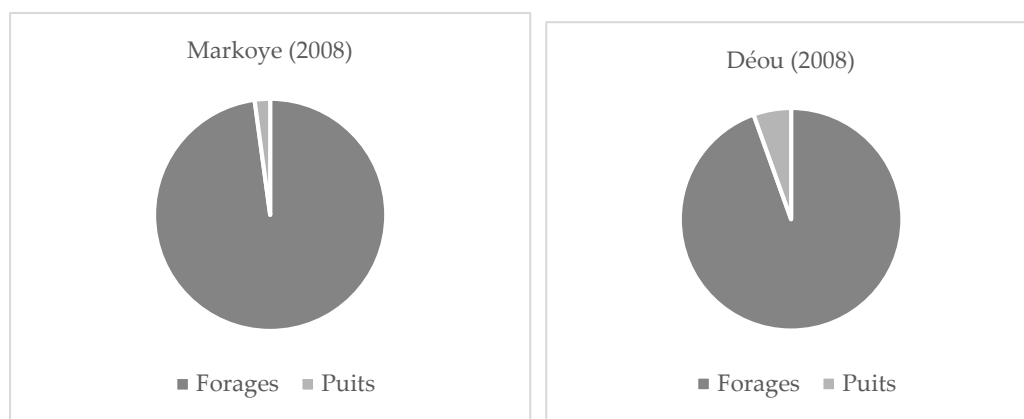
	<i>Pama</i>			<i>Gayéri</i>			<i>DD</i>
<i>Indicateurs</i>	<i>T0</i>	<i>T1</i>	<i>D1</i>	<i>T0</i>	<i>T1</i>	<i>D2</i>	
<i>Taux d'accès (%)</i>	29,9	45,45	15,55	25,8	52,4	26,6	<b>-11,05</b>
<i>Taux de fonctionnalité (%)</i>	83,3	77,5	-5,8	93,3	98,9	5,6	<b>-11,4</b>

On ne mesure aucun impact positif sur les deux indicateurs dans la commune de Pama. Cette situation s'explique par le faible taux d'accès dans les zones desservies par l'ONEA. Une part encore importante des habitants des zones couvertes par l'ONEA ne se sont pas encore abonnés, tandis que l'objectif est de ralentir la réalisation de points d'eau dans les zones desservies au profit des zones rurales non desservies.

### 2.1.3 Les communes rurales de Markoye et Déou

#### Analyse situationnelle de référence : Un meilleur accès à l'eau potable dans la commune de Markoye.

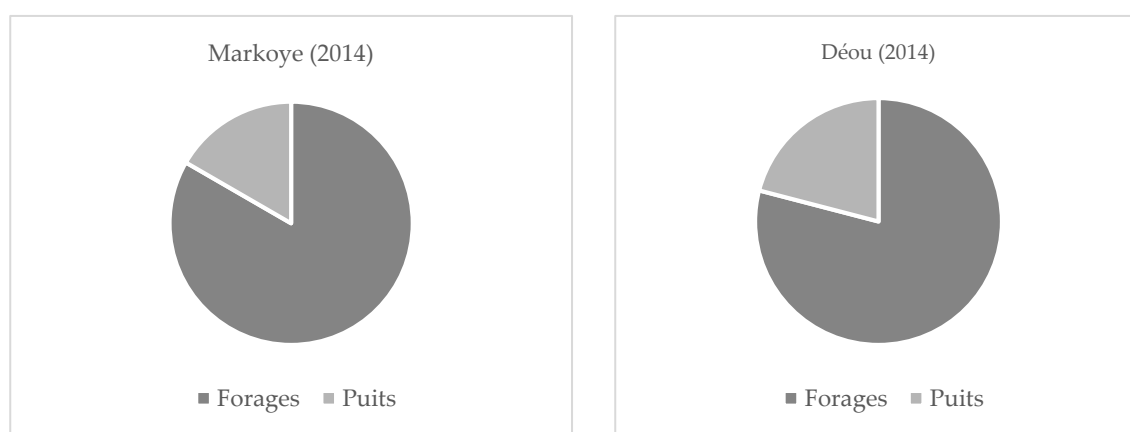
La commune de Markoye disposait en 2008 de 93 PEM pour l'accès à l'eau potable sur l'ensemble de son territoire. Cette offre est composée de 91 forages et 2 puits. Avec une population moins importante, la commune de Déou disposait de 73 PEM dont 4 puits. Markoye réalise un meilleur taux de fonctionnalité de ces forages équipés de pompes qui était de 93,4% en 2008, tandis que Déou avait un taux de fonctionnalité de 68,1%. On retrouvait également à Markoye un meilleur taux d'accès à l'eau potable qui était estimé à 39,01% de la population, tandis que dans la commune de Déou, seulement 25,19% de la population avait accès à de l'eau potable.



Source : (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 122: Répartition des PEM selon le type dans les communes de Markoye et Déou en 2008

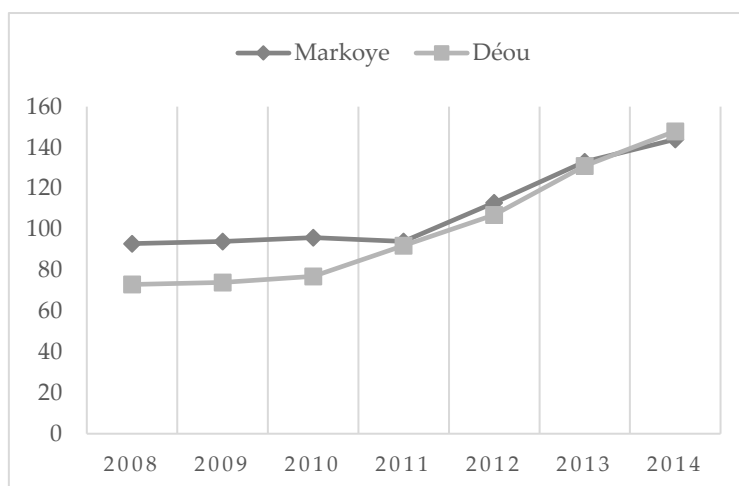
### Analyse du suivi : La commune de Markoye maintient son avantage sur la commune de Déou



Source : (MEAHA, 2015)

Graphique 123 : Répartition des PEM selon le type dans les communes de Markoye et Déou en 2014

Au cours de la période d'observation, les deux communes enregistrent un accroissement régulier du nombre de PEM comme nous l'observons sur le graphique ci-dessous. Elles accroissent notamment le nombre de puits qui constituent plus du quart du nombre total de PEM contrairement à la période référence.

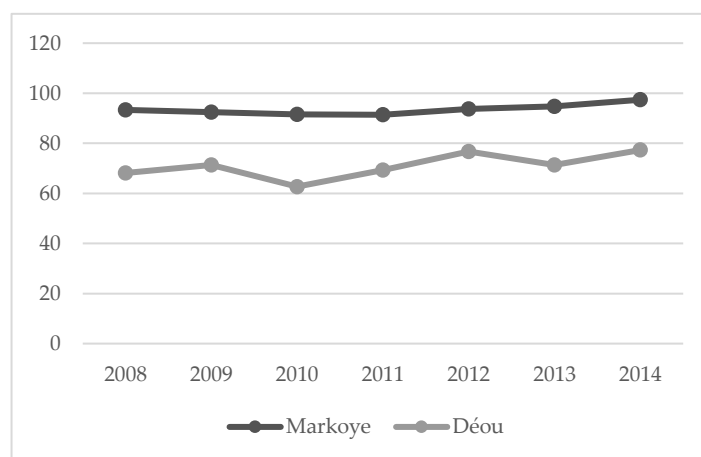


Sources: (MEAHA, 2015) ; (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 124: Evolution du nombre de PEM dans les communes de Markoye et Déou (2008-2014)

Mais la commune de Déou réalise un accroissement plus important du nombre d'infrastructures avec un taux d'accroissement entre 2008 et 2014 de 102,7%, tandis que le nombre de PEM à Markoye s'accroît de 54,8%. A partir de 2011, on observe un écart très faible entre le nombre de PEM dans les deux communes.

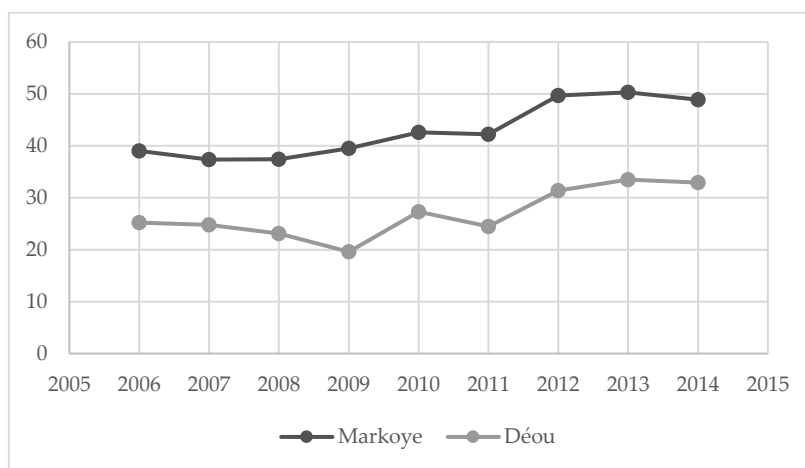
Le taux de fonctionnalité des installations s'améliore également au cours de cette période. La commune de Markoye qui avait le taux de fonctionnalité le plus important enregistre peu de variations et demeure au-dessus de celui de Déou. Si on observe que le taux de fonctionnalité des PEM à Déou enregistre de nombreuses variations, il s'améliore également en atteignant son niveau le plus élevé en 2014 avec un taux de fonctionnalité de 77,3%.



Sources: (MEAHA, 2015) ; (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 125 : Evolution du taux de fonctionnalité des forages et puits équipés de pompes dans les Markoye et Déou (2008-2014)

Les taux d'accès à l'eau potable restent encore faibles sur les deux territoires. Markoye réalise cependant de meilleurs progrès avec 48,9% de la population qui est desservie en eau potable, tandis que Déou a un taux d'accès à l'eau potable sur son territoire de 32,9%. Entre 2008 et 2014, les taux d'accès à l'eau potable évoluent presque parallèlement dans les deux communes, en maintenant un écart plus ou moins constant.



Sources: (MEAHA, 2015) ; (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 126 : Evolution du taux d'accès à l'eau potable dans les communes de Markoye et Déou (2008-2014)

### La mesure de l'impact : un impact sur le taux d'accès à l'eau potable

Le calcul de la double différence présenté dans le tableau ci-dessous nous indique un impact de 2,18 sur le taux d'accès à l'eau potable. La commune de Déou a réalisé de meilleurs progrès pour le taux de fonctionnalité des infrastructures qui était très inférieur à celui de Markoye au cours de la période de référence.

Tableau 49: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Markoye)

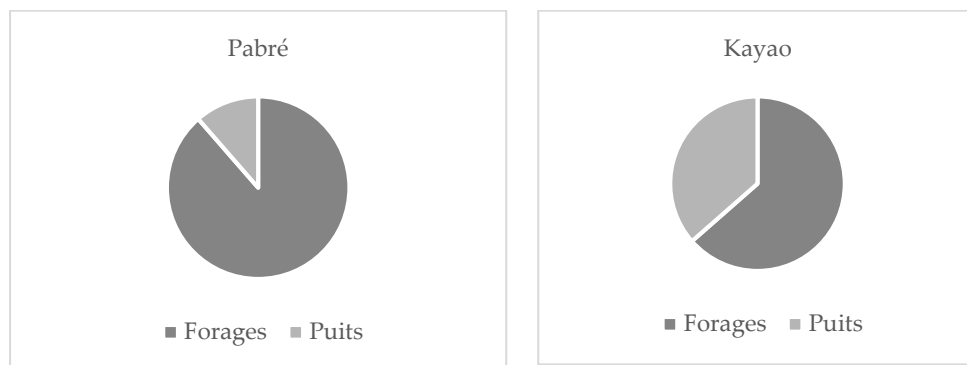
Indicateurs	Markoye			Déou			DD
	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Taux d'accès	37,4	48,9	11,5	23,1	32,9	9,8	1,7
Taux de fonctionnalité	92,4	97,4	5	68,1	77,3	9,2	-4,2

## 2.1.4 Les communes de Pabré et Kayao

### Analyse situationnelle de référence : Un accès plus faible à l'eau potable dans la commune de Pabré

Avec un nombre d'habitants moins nombreux que celui de Kayao, la commune de Pabré disposait en 2008 de 149 PEM qui avaient un taux de fonctionnalité de 77,8%. Et on comptabilisait 192 PEM à Kayao

qui avaient un taux de fonctionnalité de 76,2%. Une plus grande partie des PEM à Kayao étaient des forages équipés de pompes comme nous pouvons le noter sur les graphiques ci-dessous :

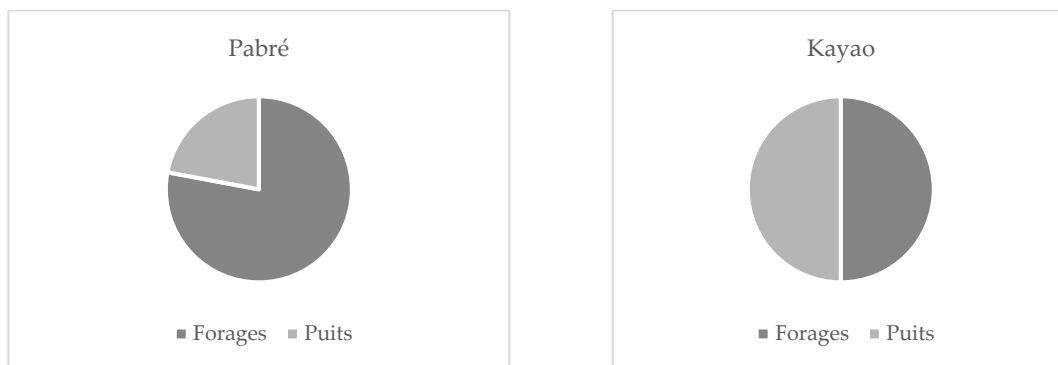


(MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 127: Répartition des PEM selon le type dans les communes de Pabré et Kayao en 2014

Ces points d'eaux ont desservi 22 102 habitants à Pabré et 27 378 habitants à Kayao pour un taux d'accès à l'eau potable respectivement de 77,6% à Pabré et 78,4% à Kayao.

**Analyse du suivi : le taux d'accès à l'eau potable à Pabré devient supérieur à celui à Kayao.**



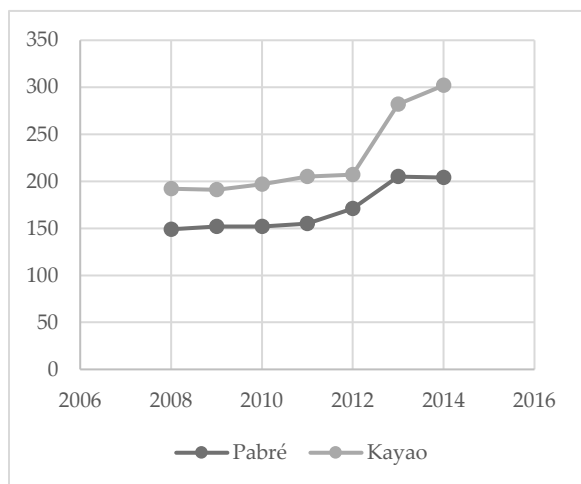
Source : (MEAHA, 2015)

Graphique 128: Répartition des PEM selon le type dans les communes de Pabré et Kayao (2014)

De 2008 à 2014, la commune de Pabré a accru le nombre de PEM de 36,91% tandis que celle de Kayao l'a accru de 57,29%. Cet accroissement de l'offre de PEM a été essentiellement celle des puits qui constituent en 2014, 50% des PEM à Kayao et 22,06% de celle Pabré.

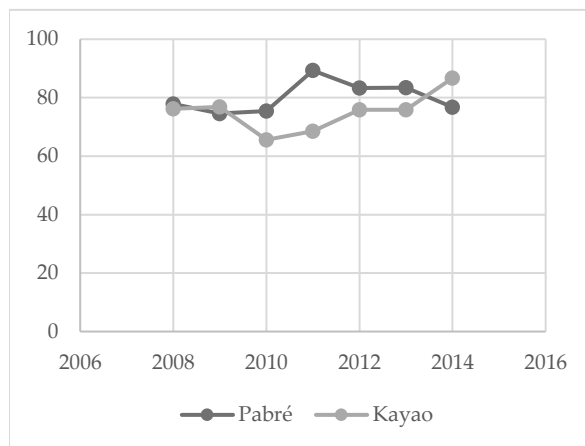
Le nombre de PEM ont connu des évolutions parallèles comme nous l'observons sur le graphique ci-dessus (Graphique 129), mais Kayao a connu un accroissement important de 2012 à 2014, tandis que le nombre de PEM a stagné à Pabré en 2013 et 2014. Ce ralentissement s'explique par le fait qu'une partie de la commune de Pabré est devenue une zone desservie par l'ONEA à partir de 2011. On comptait 3865 habitants dans cette zone, dont 100% sont desservis par l'ONEA à travers 109 branchements privés et 68 bornes fontaines.





Sources: (MEAHA, 2015) ; (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

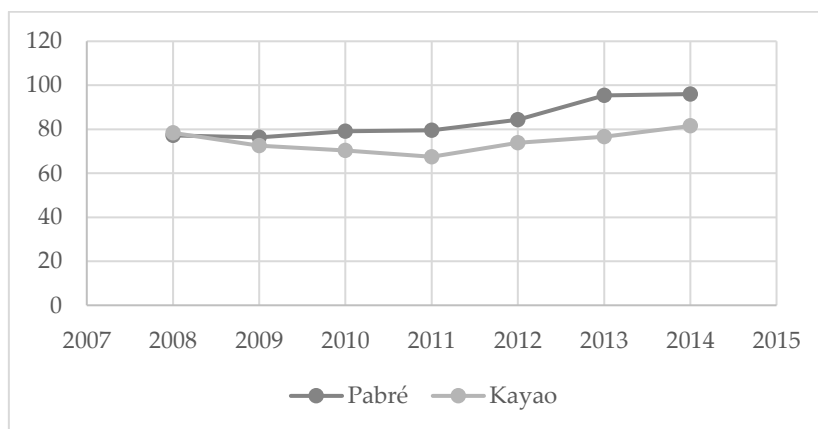
Graphique 129 : Evolution du nombre de PEM dans les communes de Pabré et Kayao (2008-2014)



Graphique 130 : Evolution du taux de fonctionnalité des forages équipés de pompes dans les communes de Pabré et Kayao (2008-2014)

Le taux de fonctionnalité des forages équipés de pompe ont connu une évolution irrégulière dans les deux communes entre 2008 et 2014 (voir

Graphique 130). On observe à Pabré une longue période de baisse de 2011 à 2014, tandis que le taux de fonctionnalité des forages s'améliore à Kayao qui devient supérieur à celui des forages de Pabré en 2014.



Sources: (MEAHA, 2015) ; (MEAHA - Burkina Faso, 2013)

Graphique 131 : Evolution du taux d'accès à l'eau potable dans les communes de Pabré et Kayao (2008-2014)

Cette augmentation de l'offre d'infrastructures pour l'accès à l'eau potable a suivi l'accroissement du nombre d'habitants en contribuant à l'amélioration du taux d'accès dans les deux communes. A partir de 2009, le taux d'accès à Pabré devient supérieur à celui à Kayao. Il était estimé à 96% à Pabré en 2014,

et celui de Kayao était estimé à 81,5%. On observe cependant que la population desservie par l'ONEA représente 15,35% de la population ayant à l'eau potable à Pabré.

### Mesure de l'impact :

Tableau 50: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Pabré)

	Pabré			Kayao			DD
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Taux d'accès	77,16	96	18,84	78,4	81,5	3,1	15,74
Taux de fonctionnalité	77,8	76,73	-1,07	76,2	86,7	10,5	-11,57

Un impact important est mesuré sur l'accès à l'eau potable dans la commune de Pabré. Ce résultat pourrait être, entre autres, attribué à la présence de l'ONEA. Mais Kayao a une proportion plus importante de ces forages qui sont fonctionnels rendant l'impact sur cet indicateur négatif.

## 2.2 Les communes béninoises

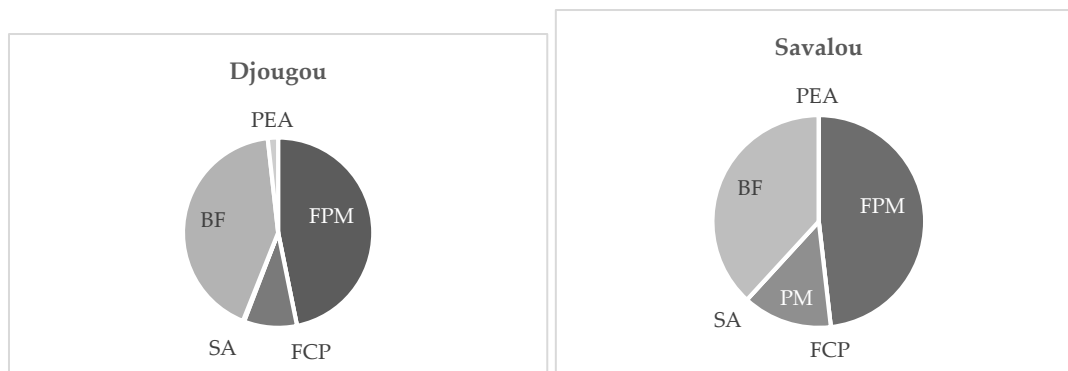
L'administration béninoise en charge de l'approvisionnement en eau potable identifie ces infrastructures d'approvisionnement en eau potable sous des appellations différentes de celles du Burkina Faso. L'ensemble des équipements d'approvisionnement en eau sont regroupés sous l'appellation « Equivalent Point d'Eau » (EPE) qui regroupe les forages équipés de pompe à motricité humaine (FPM), les forages contre puits (FCP), les puits modernes (PM), les sources aménagées (SA), les bornes fontaines (BF) et les postes d'eau autonomes (PEA). Les FPM, FCP et PM équivalent à 1 EPE, les BF équivalent à 2 EPE et les PEA équivalent à 4 EPE.

La fourniture d'eau courante est assurée par la SONEB (Société Nationale d'Eau du Bénin).

### 2.2.1 Les communes de Djougou et Savalou

#### Analyse situationnelle de référence : Un faible d'eau d'accès à l'eau potable à Djougou

En 2008, la commune de Djougou disposait de 495 Equivalents Points d'Eau pour un taux de fonctionnalité de 91,92%. La commune de Savalou disposait quant à elle de 446 EPE pour un taux de fonctionnalité de 73,99%. Dans les arrondissements de Djougou et de Savalou, l'approvisionnement en eau courante est assuré par la SONEB. Les EPE fonctionnels se répartissent entre les types d'infrastructures comme présenté dans les graphiques ci-dessous (Graphique 132):



Source : BDI/DG-Eau/DDMEE

Graphique 132: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Djougou et de Savalou (2008)

Dans les deux communes, l'eau potable est essentiellement fournie par les forages équipés de pompe. On retrouve cependant un nombre de bornes fontaines plus important à Djougou qui dispose également de moins de puits. Malgré un meilleur taux de fonctionnalité, le nombre d'EPE à Djougou semble insuffisant car seulement 45,60% de la population était desservie en eau potable en 2008. La commune de Savalou réalise un meilleur taux d'accès à l'eau potable qui était estimé à 55% de la population, soit plus de la moitié de la population.

**Analyse du suivi : Le taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Djougou est toujours inférieur à celui dans la commune de Savalou.**

Les deux communes, en réponse à l'accroissement de la population ont également accru le nombre d'EPE qui étaient estimés en 2014 à 700 dans la commune de Djougou et à 658 dans la commune de Savalou avec des taux de fonctionnalité respectivement de 93,29% et 75,84%. Le taux de fonctionnalité des EPE (puits non compris) dans la commune de Savalou s'est peu amélioré, et demeure inférieur à celui à Djougou. Les EPE étaient répartis entre les différents types d'infrastructures comme présentés dans les graphiques ci-dessous (Graphique 133):

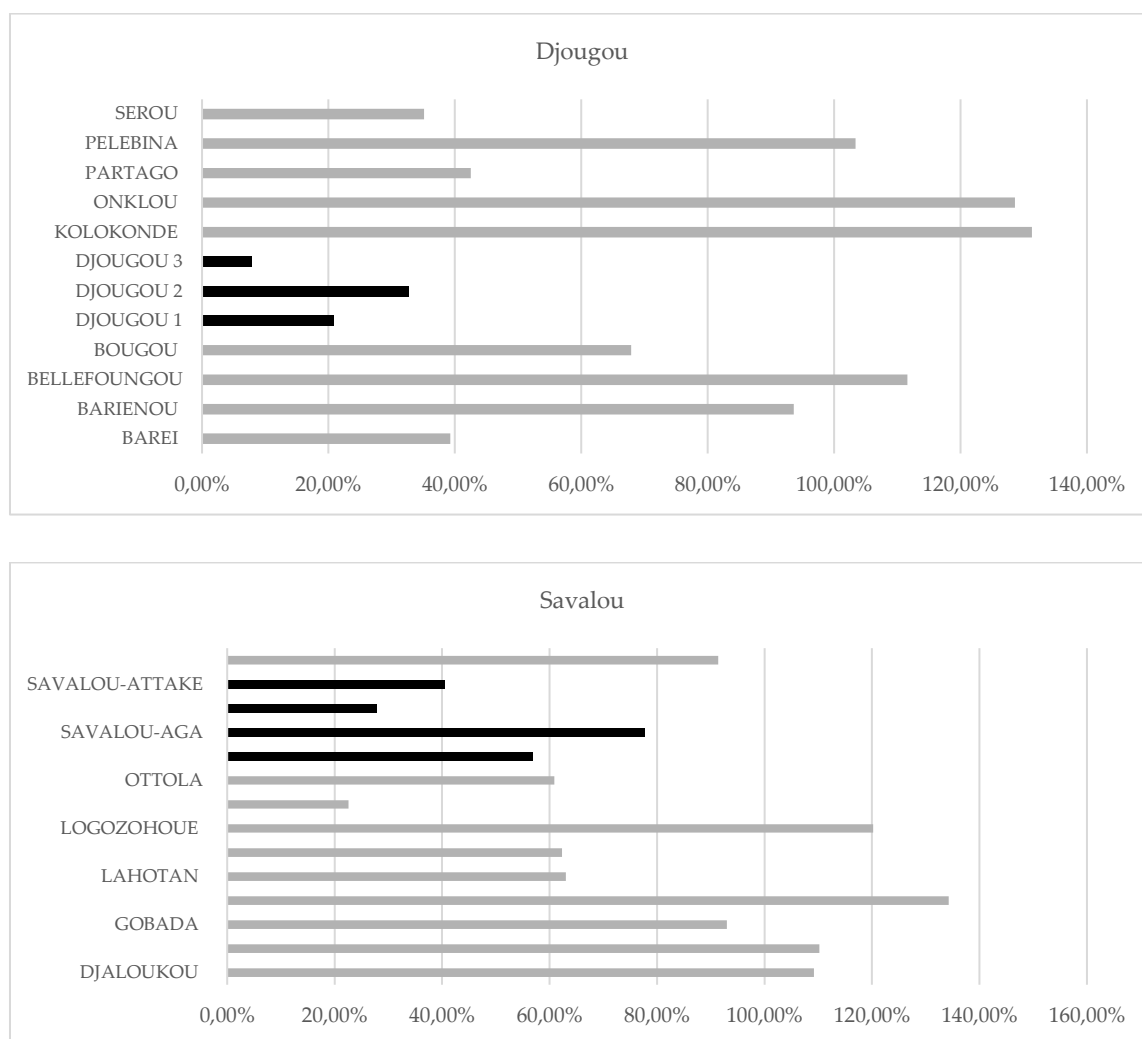


Source : BDI/DG-Eau/DDMEE

Graphique 133: répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Djougou et de Savalou (2014)

Les deux communes ont réalisé peu de puits modernes dont le nombre a connu une faible progression, au profit des FPM et des bornes fontaines dont le nombre a connu un important accroissement. Le graphique ci-dessus comparé à celui de 2008 illustre les stratégies mises en œuvre dans les deux communes.

La proportion de la population desservie en eau potable s'est également accrue et représentait en fin d'année 2014, 64,60% de la population de Djougou, et 80,70% de la population de Savalou. Ces données ne tiennent pas compte des abonnées à l'eau courante fournie par la SONEB et indique de très faibles taux d'accès dans les arrondissements couverts par la SONEB comme nous pouvons l'observer sur les graphiques ci-dessus :



Graphique 134 : Taux d'accès à l'eau potable dans les arrondissements des communes de Djougou et Savalou (2014)

Ne disposant pas des données sur la population desservie par la SONEB, nous avons fait le choix de ne mesurer que l'accès à l'eau potable dans les zones rurales (non desservies par la SONEB). Nous obtenons alors un taux d'accès à l'eau potable en milieu rural qui est égal à 83,7% à Djougou et 86,71% à Savalou.

## Mesure de l'impact : Le taux d'accès à l'eau potable est impacté dans la commune de Djougou

Tableau 51 : Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Djougou)

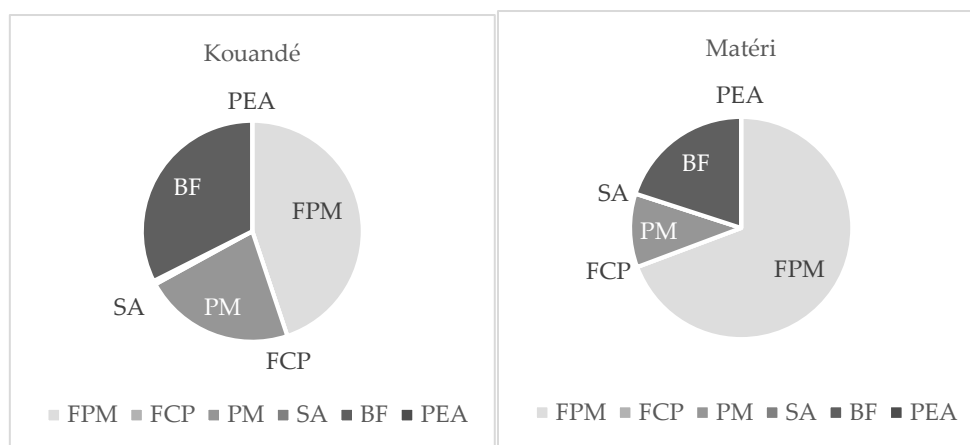
	Djougou			Savalou			DD
Taux d'accès (%)	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Taux de fonctionnalité (%)	45,6	83,7	38,1	55	86,71	31,71	6,39
Taux d'accès (%)	91,92	93,29	1,37	73,99	75,84	1,85	-0,48

Le calcul de la double-différence présenté dans le tableau ci-dessus, nous indique qu'un seul indicateur a été impacté, le taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Djougou. Le taux de fonctionnalité des forages équipés de pompe n'a pas été impacté, mais a une valeur faible (inférieur à 1). On note cependant qu'au cours de la période de référence et de la période de suivi, le taux de fonctionnalité des équipements dans la commune de Djougou était le plus élevé avec des valeurs supérieures à 90%.

## 2.2.2 Les communes de Kouandé et Matéri

### Analyse situationnelle de référence : La commune de Kouandé a un accès plus faible à l'eau potable

En 2008, 240 EPE ayant un taux de fonctionnalité de 77,08% (puits non compris) fournissaient de l'eau potable dans la commune de Kouandé. A Matéri, le nombre d'EPE était estimé à 326 pour un taux de fonctionnalité de 85,89%. Les EPE fonctionnels sont ainsi répartis entre les différents types d'infrastructures (Graphique 135):



Source : BDI/DG-Eau/DDMEE

Graphique 135: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kouandé et Matéri (2008)

Les installations fonctionnelles sont majoritairement constituées de FPM. La commune de Kouandé a une proportion de puits plus importante que la commune de Matéri (22,16%), mais elle disposait d'une part plus importante de BF fonctionnels.

Cela a contribué à un taux d'accès de la population à l'eau potable de 34,40% à Kouandé, et de 52,40% à Matéri.

### Analyse du suivi : Un accroissement insuffisant du taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Kouandé



Source : BDI/DG-Eau/DDMEE

Graphique 136: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kouandé et Matéri (2014)

Kouandé a accru le nombre de ces EPE de 76% entre 2008 et 2014, tandis que le taux d'accroissement à Matéri était de 58%. Elles ont également amélioré la fonctionnalité de leurs équipements qui avaient en 2014 des taux de fonctionnalité égaux à 82,23% à Kouandé et à 90,89% à Matéri. Les équipements fonctionnels se répartissent entre les différents types d'infrastructures comme présenté sur les graphiques ci-dessus (Graphique 136). Les deux communes ont réduit le nombre de puits au profit des FPM et des bornes fontaines. Matéri dispose toujours d'une proportion plus importante de FPM tandis que Kouandé a une proportion plus importante de BF.

L'accroissement du nombre d'infrastructures et l'amélioration de leur fonctionnalité ont également contribué à améliorer l'accès à l'eau potable sur les deux territoires. En 2014, plus de la moitié de la population de Kouandé était desservie en eau potable, pour un taux d'accès à l'eau potable égal à 63,30% sur l'ensemble de la commune (Direction Générale de l'Eau / Base de Données Intégrées, 2014). La non-prise en compte des quartiers des arrondissements des chefs-lieux des deux communes couverts par la SONEB indique un taux d'accès à l'eau potable en milieu rural qui est égal à 69,94% à Kouandé et à 100,28% à Matéri.

Malgré cette hausse, la part des habitants de la commune de Kouandé n'ayant pas accès à l'eau potable demeure supérieure à celle de Matéri.

### Mesure de l'impact : un impact faible sur le taux de fonctionnalité des EPE

Nous notons dans le tableau ci-dessous qu'aucun impact de la coopération décentralisée n'est mesuré sur le taux d'accès à l'eau potable, la commune de Matéri ayant réalisé de meilleures performances. La double différence du taux de fonctionnalité qui est égal à 0,15 indique un impact faible sur cet indicateur (inférieur à 0.15%).

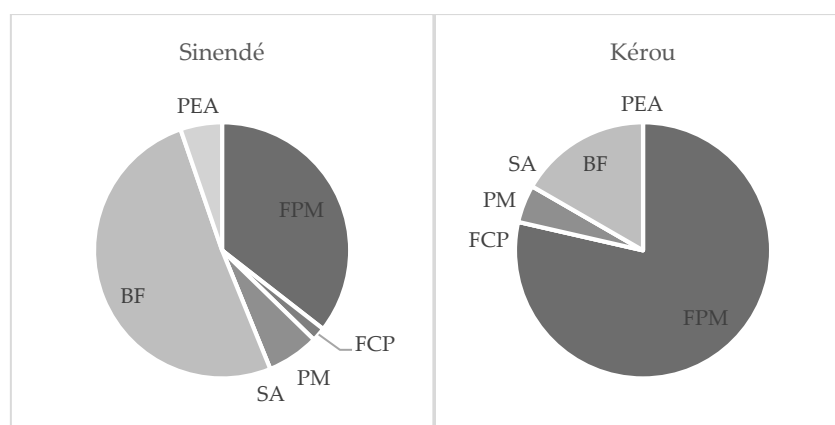
Tableau 52: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Kouandé)

	Kouandé			Matéri			DD
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Taux d'accès (%)	34,4	69,94	35,54	52,4	100,28	47,88	-12,34
Taux de fonctionnalité (%)	77,08	82,23	5,15	85,89	90,89	5	0,15

### 2.2.3 Les communes de Kérou et Sinendé

#### La situation de référence

93 EPE équipés étaient disponibles en 2008 pour l'accès à l'eau potable dans la commune de Kérou avec un taux de fonctionnalité de 90,3%. La commune de Sinendé disposait de 306 EPE équipés qui avaient un taux de fonctionnalité de 74,5%. L'écart entre le nombre d'EPE équipés des deux communes peut s'expliquer par le fait qu'on retrouve à Sinendé un nombre plus important de bornes fontaines, et une borne fontaine équivaut à 2 EPE. Nous pouvons en faire le constat sur le graphique ci-dessous (Graphique 137). On constate également que les deux communes ont des proportions faibles de puits.



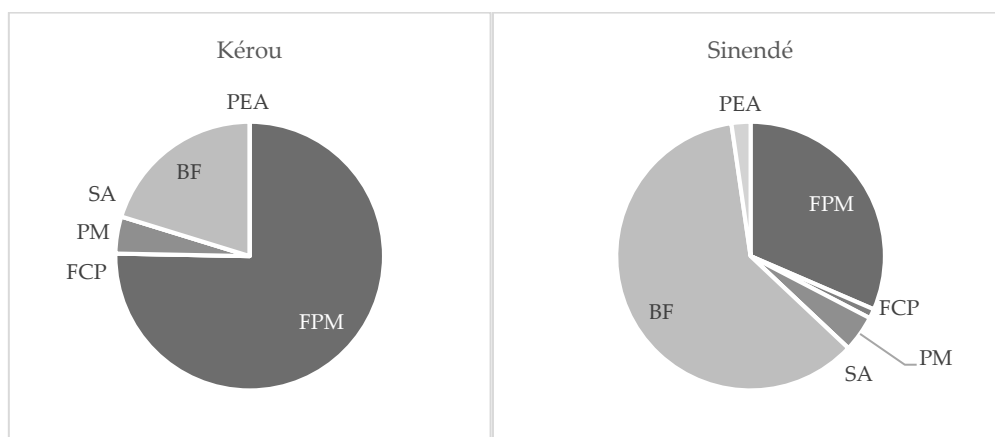
Source : BDI/DG-Eau/DDMEE

Graphique 137: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kérou et Sinendé (2008)

On retrouve un meilleur taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Sinendé où plus de la moitié de la population est desservie en eau potable. Il était estimé en 2008 à 54,2% à Sinendé, tandis que seulement 40,90% des habitants de Kérou ont accès à de l'eau potable.

## Analyse du suivi

Pour améliorer l'accès à l'eau potable de ces habitants, la commune de Kérou accru ses EPE d'environ 181%, tandis que la commune de Sinendé a eu un taux d'accroissement de ces EPE de 94%. Ils ont également amélioré leur taux de fonctionnalité, à Kérou il était égal à 94,6% et à Sinendé 88,4%. Les EPE fonctionnels sont répartis comme présenté dans le graphique ci-dessous (Graphique 138) :



Source : BDI/DG-Eau/DDMEE

Graphique 138: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kérou et Sinendé (2014)

La stratégie dans la commune de Sinendé a été essentiellement celle d'accroître le nombre de BF qui représentait en 2014 par équivalence, plus de la moitié des EPE équipés. La répartition des EPE fonctionnels a subi peu de modification entre ces deux périodes.

Cet accroissement important du nombre d'EPE à Kérou a contribué à une hausse importante du taux d'accès à l'eau potable qui était estimé en 2014 à 94,6%. Sinendé a également enregistré une amélioration importante de son taux d'accès qui était estimé à 121,8%. Ce taux supérieur à 100% indique que la capacité des infrastructures est supérieure aux besoins de la population, le nombre important de bornes fontaines y contribuant fortement. Ce taux d'accès peut également cacher des inégalités de répartition entre les différents arrondissements et villages de la commune.



## Mesure de l'impact

Tableau 53 : Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Kérou)

	Kérou			Sinendé			DD
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Taux d'accès (%)	40,9	61,9	21	54,2	121,8	67,6	-46,6
Taux de fonctionnalité (%)	90,3	94,6	4,3	74,5	88,4	13,9	-9,6

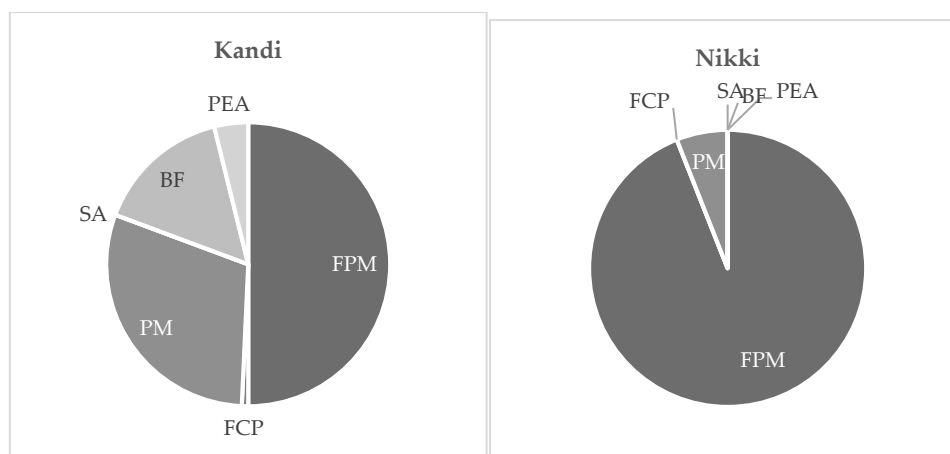
Aucun impact de la coopération décentralisée n'est mesuré sur les deux indicateurs. On note en particulier pour le taux d'accès à l'eau potable, un accroissement important de celui de Sinendé confirmé par la valeur de la double différence calculée dans le tableau ci-dessus.

### 2.2.4 Les communes de Kandi et Nikki

#### Situation de référence : Kandi a un meilleur d'accès à l'eau potable

On comptabilise un nombre important d'EPE dans la commune de Kandi comparativement à celle dans la commune de Nikki. En effet, la commune de Kandi disposait en 2008 de 479 EPE qui avaient un taux de fonctionnalité de 86,43%. Et Nikki disposait de 267 EPE qui avaient un taux de fonctionnalité de 62,55%.

Les EPE équipés et fonctionnels dans les des deux communes étaient répartis entre les différents types d'infrastructures comme décrit dans les graphiques ci-dessous (Graphique 139).



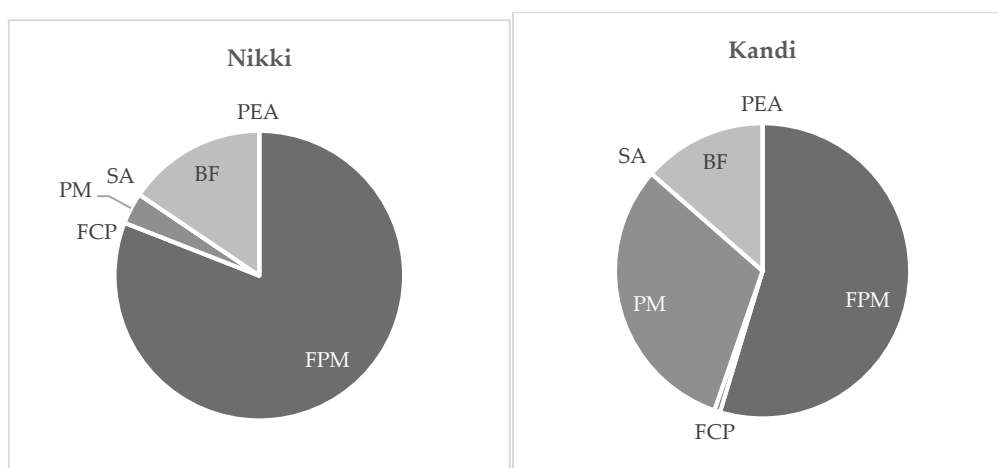
Source : BDI/DG-Eau/DDMEE

Graphique 139: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kandi et Nikki (2008)

On observe que Nikki disposait uniquement de deux types d'EPE fonctionnels, les FPM et les PM, les FPM en constituaient la part la plus importante. Elle disposait en outre de 2 PEA (8 EPE) et de 8 BF (16 EPE) en panne. Tandis que l'offre en infrastructures dans la commune de Kandi était caractérisée par une diversité des infrastructures qui fonctionnent. Les PEA et les BF ont ainsi contribué à accroître le nombre d'EPE équipés recensés. L'écart entre le nombre d'infrastructures d'accès à l'eau potable se reflète dans les taux d'accès qui était égaux à 59,80% à Kandi et à 44,60% à Nikki. Kandi a le deuxième meilleur taux d'accès du département de l'Alibori (qui a un taux d'accès à l'eau égal à 51,5%). Et la commune de Nikki a le troisième meilleur taux d'accès du département du Borgou.

Les zones les plus urbanisées des deux communes sont également desservies par la SONEB.

### Le suivi : La commune de Kandi maintient son avantage sur la commune de Nikki



Source : BDI 2009 /DG-Eau/DDMEE

Graphique 140: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kandi et Nikki (2014)

Entre 2008 et 2014, le nombre d'EPE dans la commune de Kandi a connu un faible accroissement (23,38%) du fait de leur nombre déjà important. Ils étaient estimés à 591 en 2014. La commune de Nikki qui avait un nombre plus faible d'EPE, les a accrus de 97,38% en 2014 en ramenant leur nombre à 527, plus proche du nombre d'EPE de Kandi. Elle a également amélioré leur taux de fonctionnalité en le remontant à 75,71%, tandis que le taux de fonctionnalité des EPE de Kandi en 2014 est inférieur de 6 point environ à celui de 2008, soit 79,86%. La commune de Kandi se caractérise ainsi par une mauvaise gestion et un mauvais entretien de ses points d'eau. La répartition des EPE fonctionnels présentés dans les graphiques ci-dessus (Graphique 140) nous indique la présence de BF fonctionnels dans la commune de Nikki, ce qui a contribué à accroître le nombre d'EPE de la commune, tandis qu'on note l'absence de PEA dans la commune de Kandi, ce qui avait contribué à accroître le nombre d'EPE en 2008.

Malgré un faible taux d'accroissement de ses EPE et une baisse de leur fonctionnalité, la commune de Kandi est parvenue à accroître le nombre d'habitants desservis en eau potable, soit 95,10% de la population. C'est le meilleur taux d'accès du département. Le taux d'accès à l'eau potable s'est également accru à Nikki, il était estimé à 61,80%. Ces taux d'accès sont mesurés pour l'ensemble de la commune en tenant compte d'un taux d'accès de 7,9% dans l'arrondissement de Kandi II et de 46,2% dans l'arrondissement de Nikki-Centre. Ces données ne traduisent pas la réalité sur le terrain car l'arrondissement de Nikki II est exclusivement urbain et presque totalement desservi par la SONEB. C'est également le cas du chef-lieu de Nikki. Afin de tenir compte de cette situation, nous avons procédé comme pour les communes de Djougou et Kouandé. Nous avons retenus les arrondissements ne disposant pas de branchements privés, et nous avons obtenus des taux d'accès à l'eau potable dans les zones rurales de 106,77% à Kandi et de 74,48% à Nikki.

### Mesure de l'impact : Le taux d'accès à l'eau potable est impacté dans la commune de Kandi

Tableau 54: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Kandi)

Indicateurs	Kandi			Nikki			DD
	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Taux d'accès (%)	59,8	106,77	46,97	44,6	74,48	29,88	17,09
Taux de fonctionnalité (%)	86,43	79,86	-6,57	62,55	75,71	13,16	-19,73

Le calcul de la double différence nous indique un impact important sur le taux d'accès à l'eau potable. Ce résultat pourrait être éventuellement attribué à la coopération décentralisée. Mais un impact négatif, tout aussi important est mesuré sur le taux de fonctionnalité, la commune de Nikki ayant réalisé de meilleures performances.

## 2.3 Quelles contributions de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires burkinabés et béninoises

### 2.3.1 La mesure de l'impact sur l'accès à l'eau potable

Le tableau suivant nous permet d'avoir un aperçu sur l'existence ou non d'un impact sur l'accès à l'eau potable dans les communes du groupe cible :

Tableau 55: Récapitulatif de la mesure de l'impact sur l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires des collectivités françaises

Indicateur	Fada N'Gourma	Pama	Markoye	Pabré	Djougou	Kouandé	Kérou	Kandi	Nombre de communes impactées par indicateur
Taux d'accès à l'eau potable	16,5	-11,5	2,18	15,74	6,39	-11	-46,6	18,1	6/8
Taux de fonctionnalité des infrastructures	-11,7	-11,4	-4,2	-11,57	-0,48	0,15	-9,6	-19,73	1/8
Nombre d'indicateurs impactés par commune	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	0/2	1/2	

 Impact mesuré

La lecture de ce tableau nous permet de noter qu'un impact a été mesuré dans six communes, sur les huit qui constituent notre groupe-cible. Ce sont trois communes burkinabés et trois communes béninoises. Et parmi elles, deux indicateurs impactés (taux d'accès et taux de fonctionnalité). L'indicateur le plus impacté a été le taux d'accès à l'eau potable, tandis que le taux de fonctionnalité a été impacté dans une seule commune : Kouandé.

Ces résultats semblent indiquer une contribution de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès à l'eau potable. Le paragraphe suivant nous permettra de confirmer ou d'infirmer cette première conclusion.

### 2.3.2 Les actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau potable

Les tableaux ([Tableau 56](#) et [Tableau 57](#)) dans les pages suivantes (page 413) répertorient les différentes actions menées dans le domaine de l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires. Les actions menées peuvent être classifiées en trois types :

- La construction et la réhabilitation d'infrastructures
- L'appui institutionnel et le renforcement des capacités
- L'éducation à la gestion de l'eau

Le troisième type d'action est une démarche innovante et encore marginale. Elle se retrouve dans une seule commune de notre échantillon, la commune de Markoye. Le premier type d'actions, la construction et la réhabilitation des infrastructures, est encore prédominante et se retrouve dans toutes les coopérations décentralisées où des actions sont menées. Mais l'appui institutionnel, à travers la création d'un service communal d'eau potable et le renforcement des capacités, est de plus en plus privilégié dans certains partenariats. On le retrouve que dans les communes burkinabés, et notamment dans notre groupe-cible, dans les communes de Fada N'Gourma et de Pabré. Parmi les sept coopérations décentralisées ayant mené ou menant des actions dans ce domaine, un impact a été mesuré dans six communes partenaires. Un impact faible a également été mesuré dans la commune de Kouandé sur le taux de fonctionnalité, alors qu'aucune action n'est menée pour l'amélioration de l'accès à l'eau potable. Et paradoxalement, aucun impact n'est mesuré dans la commune Kérou malgré le fait que l'accès à l'eau potable soit l'un des domaines d'intervention de la coopération décentralisée.

Malgré ces deux cas qui semblent contredire nos hypothèses, pouvons-nous attribuer l'impact mesuré aux actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée ?

Une présentation des différentes actions menées dans le domaine de l'eau potable pourrait nous permettre d'établir un lien.

Dans le cas de la coopération décentralisée Kérou - Gleizé, l'absence d'impact dans la commune de Kérou pourrait être expliqué par le fait que la réalisation des 10 forages équipés de pompes à motricité humaine a effectivement démarré en 2012 et est en cours de finalisation. N'étant pas encore fonctionnels, ils ne pouvaient être pris en compte dans le calcul du taux d'accès à l'eau potable sur la commune de Kérou.

**Tableau 56: Les contribution de la coopération décentralise à l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires au Burkina Faso**

	<b>Fada N'Gourma</b>	<b>Pama</b>	<b>Markoye</b>	<b>Pabré</b>
<b>Durée de la relation</b>	35	31	7	14
<b>Acteurs impliqués</b>	CT - CJ - AL	CJ - AL	CL - OT	CT
<b>Actions dans le domaine de l'eau potable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appui institutionnel dans le domaine de l'eau</li> <li>▪ Renforcement des capacités</li> <li>▪ Réalisation d'infrastructures</li> </ul>	Construction de forages	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Education à la gestion de l'eau : Mise en œuvre de la démarche « chemin »</li> <li>▪ Réalisation et réhabilitation de points d'approvisionnement en eau potable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appui institutionnel dans le domaine de l'eau</li> <li>▪ Renforcement des capacités</li> <li>▪ Réalisation d'infrastructures</li> </ul>
<b>Appui institutionnel</b>	Non	Non	Oui	Oui

CT : Collectivité Territoriale CJ : Comité de jumelage AL : Acteurs locaux OT : Opérateur Technique

**Tableau 57: Les contributions de la coopération décentralisée à l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires au Bénin**

	<b>Djougou</b>	<b>Kouandé</b>	<b>Kérou</b>	<b>Kandi</b>
<b>Durée de la relation en 2014</b>	25	7	8	13
<b>Acteurs impliqués</b>	CT	CT	CT	CT
<b>Actions dans le domaine de l'eau potable</b>	Réalisation d'infrastructures	Pas d'actions spécifiques	Réalisation d'infrastructures	Réalisation d'infrastructures
<b>Appui institutionnel</b>	Oui	Oui	Oui	Oui

CT : Collectivité Territoriale CJ : Comité de jumelage AL : Acteurs locaux OT : Opérateur Technique



Impact mesuré

Dans le cas du partenariat Pama – La Clusaz, si des actions ont été menées dans ce domaine au cours des premières années du jumelage, il n'est plus un domaine d'intervention prioritaire. Ainsi, entre 2008 et 2014, aucune action pouvant contribuer à l'amélioration de l'accès à l'eau potable sur le territoire partenaire n'a été menée. Les champs prioritaires d'intervention sont désormais l'éducation et l'assainissement.

Dans le cas de la commune de Kouandé qui semble avoir créé « un faux positif », il est à noter que le taux d'accès à l'eau potable n'a pas été impacté. Seul le taux de fonctionnalité a été faiblement impacté comme nous l'avons indiqué précédemment. En outre, cet indicateur a été très variable au cours de notre période d'évaluation ce qui ne permet pas de présumer d'un impact réel et durable.

### 2.3.2.1 La coopération décentralisée Kandi – Villefranche : une action limitée localement, mais un impact pour l'ensemble de la commune

En 2009, la coopération décentralisée Kandi-Francheville a monté un projet ayant pour objet l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans cinq villages peulhs situés dans les arrondissements de Kandi III (Podo), Kassakou (Pade), Donwari (Gambanè et Dinnin) et Angaradébou (Alfakoara). Cette action est la concrétisation d'une action prioritaire inscrite dans le PDC de la commune de Kandi pour répondre aux besoins de ces localités mal desservies en eau potable. Après une estimation des besoins, une évaluation des ressources exploitables et des études complémentaires a été réalisée afin de vérifier la faisabilité du projet. Le choix de la réalisation de cinq forages profonds a été fait et les sites ont été identifiés. Ces cinq forages ont été réalisés en 2012 avec une contribution financière de l'Agence de l'eau RMC (Rhône Méditerranée Corse), des deux villes partenaires et d'Aquassistance. Le coût estimé de ce projet a été de 60 000€. (Sources : (PSEau, 2014), *Entretien avec le chargé de coopération décentralisée réalisé le 28/08/2014 à Kandi*).

Le protocole d'accord 2014 entre les deux communes prévoit de donner une suite à ce projet. En effet, les débits d'eau obtenus permettraient de réaliser un mini réseau d'adduction d'eau sur trois forages (équipées de pompes immergées avec énergie solaire), et équiper deux forages de pompe à motricité humaine. Une étude complémentaire a permis d'estimer le coût de ce nouveau projet à 198 000€.

Ces nouvelles infrastructures d'accès à l'eau potable réalisées dans le cadre de la coopération décentralisée sont d'un apport indéniable pour l'amélioration du taux d'accès à l'eau potable sur l'ensemble de la commune, et en particulier pour les localités dans lesquelles elles sont implantées. Le nombre de bénéficiaires a été estimé à 2 650 (PSEau, 2014), soit environ 3% de la population de la commune en 2012. En outre, ces quatre arrondissements sont ceux ayant les plus faibles taux d'accès à l'eau potable en 2009 (DG-Eeau/BDI/DDMEE, 2012).

### 2.3.2.2 La coopération décentralisée Djougou –Evreux : Une action axée vers la construction des infrastructures

L'« accès à l'eau potable » a été le domaine historique d'intervention de l'association Evreux – Djougou qui en a fait une action prioritaire dès les premières années du partenariat. Entre 1992 et 2005, elle a contribué à la réalisation d'environ 90 puits répartis entre les sept arrondissements de la commune. Ces actions ont certainement contribué à l'amélioration du taux d'accès à l'eau potable qui était encore faible au cours de cette période, il était estimé à 45,4% en 2008 (D-Geau/BDI/DDMEE, 2008).

A partir de 2007, la mairie d'Evreux a également investi ce champ d'actions en apportant son appui financier pour la réalisation d'Adduction d'Eau Villageoise dans l'arrondissement d'Onklou, puis en 2010 dans trois villages de l'arrondissement de Bariénou<sup>65</sup> et de nouveau dans deux villages de l'arrondissement d'Onklou<sup>66</sup> en 2011. Il est également prévu dans le protocole d'accord qui lie les deux communes entre 2012 et 2014 (*bilan des actions, protocole d'accord*) :

- La réalisation de mini réseaux d'AEV dans des localités non desservies : une extension de 3000 m sera réalisée sur trois ans pour un coût estimé à 32 000 € environ ;
- Pour améliorer la qualité de l'eau, il est également prévu la transformation de six puits modernes réalisés avec l'appui de l'association Djougou-Evreux en forages équipés de pompe à motricité humaine pour un coût estimé à 36 500 € ;
- Trois écoles au sein desquels des modules de classe devraient être réalisés par la coopération décentralisée, pourront bénéficier de la réalisation d'un forage équipé d'une pompe à motricité humaine. Le coût de ce projet est estimé à environ 36 500 €.

La coopération décentralisée a ainsi prévu d'investir au total, environ 105 000 € entre 2012 et 2014 pour l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans la commune de Djougou. Ces actions ont été reconduites dans la convention triennale 2015-2017.

En plus de la construction d'infrastructures, la formation des cadres sur l'eau et l'assainissement est également en projet (Mairie d'Evreux, 2014).

Au regard de ces nombreuses actions menées et de leur répartition sur l'ensemble du territoire, un impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'eau potable semble justifiée. Entre 2008 et 2014, la commune de Djougou a comptabilisé 198 nouveaux points d'eau équipés sur son territoire, contre 169 pour sa commune appariée Savalou. L'apport de la coopération décentralisée a donc constitué un atout important et nous permet d'établir un lien entre la coopération décentralisée et l'impact mesuré.

---

<sup>65</sup> Gaounga, Donga et Foyo

<sup>66</sup> Bakou et Daringa



### 2.3.2.3 La coopération décentralisée Markoye – SIDECM : un partenariat centré exclusivement sur l'eau et la mise en œuvre d'une démarche innovante

La SIDECM, de par sa nature, intervient dans le cadre de sa coopération décentralisée avec la commune de Markoye au Burkina Faso, exclusivement dans le domaine de l'eau. Cette action s'étend au domaine de l'eau potable pour la consommation et celle de la disponibilité de l'eau pour les activités agricoles. Nous avons identifié quatre principaux axes d'intervention :

- l'aménagement de points d'eau et de forages
- La réhabilitation et le renforcement des points d'eau
- L'aménagement des forages

C'est dans ce cadre que le SIDECM a initié dans sa commune partenaire de Markoye en 2010 (PSEau, 2015) :

- des aménagements de points d'eau pérennes ;
- La réhabilitation, le renforcement et la protection des points d'eau,
- L'aménagement du système de pompage sur les forages (pompe et panneaux solaires),
- la création d'un réservoir de 5 m<sup>3</sup> et d'un bassin de 90 m<sup>3</sup>,
- la mise en place du réseau d'irrigation au goutte à goutte sur 400 ml.

Le budget global de ce projet s'élevait à 80 000€. Les autres partenaires du projet étaient l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse Lyon et la Fondation Veolia Nanterre.

A l'occasion de la signature d'une nouvelle convention en 2013 pour cinq ans, de nouvelles actions ont été prévues à la suite des premiers projets réalisés, dont l'amélioration des conditions de cultures maraichères locales par un meilleur accès à la ressource en eau et une meilleure utilisation (SIDECM, 2015). Ce sont :

- l'amélioration des conditions d'accès à l'eau des populations et la préservation de la qualité de l'eau,
- Le renforcement des compétences locales en matière de gestion de l'eau,
- en accompagnement des projets qui seront mis en œuvre, seront également réalisés des actions d'éducation, d'animation, de sensibilisation et d'information

Entre 2014 et 2016, les actions du partenariat se poursuivront à travers :

- La réalisation de 6 forages de reconnaissance
- L'équipement de 2 forages dans les villages de Salmossi et Tin Agadel.

Le coût estimé de ces actions est de 112 523 euros, avec un appui financier de l'Agence de l'Eau estimé à 40 000 €.

Une démarche innovante a également été initiée dans le cadre de cette coopération à travers le partenariat du SIDECM avec l'association « Eau Partagée ». Cette action a pour objet l'éducation à la gestion de l'eau (Cf. , p. 417)

avec des actions dans le domaine de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement. Dans le domaine de l'eau en particulier, l'association a accompagné l'aménagement de 5 margelles de protection des points d'eau et de dispositifs de type «bacs à laver ». Outre la réalisation des infrastructures, des campagnes d'informations et de sensibilisation sont organisés dans les villages et dans les écoles (à Markoye et en France) pour une meilleure connaissance de l'eau, la lutte contre le gaspillage et les dangers du manque d'eau et d'une eau non potable.

#### Encadré 4: La démarche chemin : éduquer pour l'usage et la préservation de l'eau

L'association « l'Eau Partagée » a été créée en 2009 pour venir en appui aux démarches du SIDECM.

Dès cette date, l'association s'est engagée, en partenariat avec le SIDECM dans la commune de Markoye dans un projet d'éducation à la santé. Ce projet trouve sa justification dans la prédominance des maladies liées à la contamination de l'eau (comme la bilharziose et les maladies diarrhéiques) sur le territoire communal. Le projet a donc initié des opérations de sensibilisation des populations à la propreté et à l'hygiène, la réalisation d'équipements de collecte des déchets, l'aménagement de latrines et la protection des points d'eau. Ce projet a bénéficié du soutien du Ministère de la santé du Burkina Faso. Les actions de l'association s'appuient sur le concept de la «démarche chemin » qui propose « *le développement de stratégies, d'une part, pour la connaissance et, d'autre part, pour l'action* ».

Le concept de « démarche chemin » a été forgé par Edgar Morin dans son essai « éduquer pour l'ère planétaire ». Il en donne la définition suivante: « *la méthode comporte deux niveaux qui s'articulent et se retro alimentent: d'une part elle favorise le développement de stratégies pour la connaissance et d'autre part elle favorise le développement de stratégies pour l'action (...)*

Cet outil de pensée complexe ne propose pas dans son dialogue un programme, mais un chemin (méthode) au cours duquel on pourra mettre à l'épreuve certaines stratégies qui se révéleront fructueuses ou non pendant le chemin dialogique. En ce sens la pensée complexe engendre sa propre stratégie, inséparable de la participation inventive de ceux qui la développent ».

L'objectif de cette démarche est de permettre aux populations cibles de comprendre par des méthodes simples par quels mécanismes certains facteurs environnementaux peuvent dégrader la santé et quels sont les moyens qui sont à leur portée pour enrayer ces maladies.

Différents supports ont été élaborés pour accompagner cette démarche, dont la réalisation d'un film de sensibilisation en langue locale, un cahier de santé participatif destiné aux animateurs et aux relais locaux et un livret pédagogique intitulé «**L'eau partagée: une démarche chemin d'éducation et de coopération autour de l'eau** »

Dans le cadre de cette démarche, des actions de formations et de sensibilisation autour de l'eau sont menées en France, dans la commune de Cogolin. Ces actions s'inscrivent dans les projets pédagogiques des écoles et donnent également lieu à l'organisation d'expositions. Les recettes tirées

de ces actions en France permettent de financer des projets de développement à Markoye, et notamment la réalisation de points d'eau potable.

L'association a également d'autres actions à Markoye, telles que la formation des femmes aux techniques de séchage des légumes et à leur conditionnement.

*Sources : (Rencontres Nationales de l'eau 23-24 octobre 2007, 2007), (PSeau, CUF, AMBF, 2010), (SIDECEM, 2015)*

Les actions de la coopération décentralisée Markoye – SIDECEM, au-delà de la coopération décentralisée abordent la question de l'eau dans sa globalité, tant pour la consommation directe des habitants, pour les activités économiques, mais également pour son usage et sa préservation. Ces actions ont donc pu impacter l'accès à l'eau potable sur la commune de Markoye.

#### 2.3.2.4 Une mobilisation du territoire et une synergie d'actions avec le Luxembourg

Les trois principales actions menées pour l'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, par la ville de Limoges dans sa ville partenaire de Pabré, sont la mise en place d'un service municipal de l'eau, des AUE, et le renforcement des capacités. Ces actions sont complémentaires de celles de deux autres partenaires de la commune : L'ONG canadienne VSO (Voluntary Service Overseas) qui apporte son appui à la commune à travers l'envoi d'un volontaire (pour un an) et le financement d'un programme de volontariat communal, et l'ONG WaterAid qui intervient dans la sensibilisation à l'hygiène et à la réhabilitation des forages.

Les activités menées sont :

- **Organisation d'ateliers d'échanges, de formation et d'actions** des élus locaux, du secrétaire général, du technicien en charge de l'eau et d'un responsable AUE, dans le cadre d'un projet mutualisé avec le partenariat entre le réseau des communes de la province de l'Oubritenga et la région du Limousin. La thématique de l'eau a été abordée dans ce cadre à travers le renforcement des capacités des communes pour la mise en place d'un réseau d'eau potable communal et des AUE.
- **La mise en place du service municipal de l'eau** : les actions mises en œuvre par la ville de Luxembourg ont permis à Pabré de se doter d'importantes infrastructures (AEP relié à l'ONEA, un château desservant des bornes fontaines, des forages réhabilités) dans les 21 villages de la commune. La ville de Limoges a, en complémentarité à ces actions, accompagné la commune de Pabré dans la définition et la mise en œuvre de sa politique communale de l'eau. Le service municipal de l'eau a été renforcé (de nouveaux recrutements) et accompagné dans la coordination des différents acteurs de la filière hydraulique, pour le suivi des travaux, la contractualisation avec l'ONEA, la fixation du prix de l'eau et la mise en place des AUE.

- **Mise en place des AUE** : elle s'est faite en plusieurs étapes avec comme point de départ la création d'un « pôle ressources » pour coordonner l'ensemble du processus. Ce pôle est formé par le chef du service municipal de l'eau, les volontaires de VSO, le représentant local de la Croix Rouge luxembourgeoise et deux fonctionnaires du MAHRH en poste à Pabré. L'étape suivante a permis d'identifier et de désigner les membres des AUE. Ils ont ensuite reçu une formation leur permettant de remplir la mission qui leur a été confiée. Le choix a été fait de démarrer la mise en place des AUE par les 11 villages n'ayant pas de contrat d'affermage avec l'ONEA (disposant de PMH).
- **Financement d'un poste de technicien hydraulique**, qui sera le responsable du service municipal de l'eau. Le financement de son salaire est dégressif (100% en 2010 et 2011, 70% en 2012 puis 40%) et devra être progressivement pris en charge par la commune de Pabré lorsque la mise en vente de l'eau sera effective. Il a en outre bénéficié d'un programme de formation et a eu l'opportunité d'effectuer un stage au sein de la Direction de l'eau de la ville de Limoges.
- **Mise en place d'un fonds d'appui pour la maintenance des forages** (2011): 12 forages ont pu être réhabilités dans les 11 villages disposant d'une AUE.

*((1) Ville de Limoges / Commune rurale de Pabré, 2011)*

L'intervention de la ville de Limoges dans ce domaine est un exemple de parfaite complémentarité entre plusieurs partenaires intervenants dans le même domaine. La commune de Pabré a cependant rencontré quelques difficultés pour coordonner l'action des différents partenaires (entretien réalisé avec le chargé de coopération décentralisée 2014). Le montant total de la contribution financière de Limoges est estimé à 19 065 €.

La multiplicité des acteurs intervenant dans le domaine de l'eau potable sur la commune de Pabré rend impossible l'attribution de l'impact mesuré à la coopération décentralisée. Mais l'implication importante de la commune de Limoges, et sa capacité à intervenir en complémentarité avec d'autres acteurs permet de lier l'impact mesuré sur l'accès à l'eau potable également aux actions de coopération décentralisée.

### 2.3.2.5 L'évolution des pratiques dans la coopération décentralisée Fada N'Gourma et Epernay

A partir de 2008, avec la mise en œuvre du projet de coopération tri-partite entre Epernay-Ettlingen et Fada-N' Gourma, l'accès à l'eau potable est devenue la principale thématique d'intervention du partenariat entre Epernay et Fada N'Gourma. Le choix de cette thématique a conduit au montage d'un projet bénéficiant du cofinancement du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE) et de l'appui de PS-Eau et de Cités Unies France (2009). Le fond municipal dédié à la coopération avec Fada N'Gourma a également été affecté à ce domaine. Les actions menées dans le cadre de ce projet sont :

- La création en 2010 d'un poste d'agent communal « eau et assainissement » à la mairie de Fada N'Gourma, suivi du recrutement du chargé de ce poste ;
- Envoi d'une volontaire à Fada N'Gourma, pour être le relais des partenaires de la coopération décentralisée, l'accompagnement du projet et la formation de l'agent communal « eau-assainissement » entre 2009 et 2013 ;
- Réalisation d'une dizaine de forages, de puits et de bornes fontaines ;
- Réalisation de l'étude préliminaire pour la mise en œuvre d'un PDC pour l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement (PDC-AEP) en 2010. Cette étude a permis de réaliser les relevés des puits et des forages existants, et à évaluer les besoins en eau potable de la commune ;
- Réalisation d'un PDC-AEP en 2011

Ce projet marque une étape cruciale dans les relations entre les deux communes avec d'une part l'engagement d'un troisième partenaire dans la relation qui lie les deux communes. Et d'autre part, par le biais de cette thématique, la commune d'Epernay a pu bénéficier d'un appui institutionnel, une attente exprimée par le chargé de coopération décentralisée de la commune de Fada N'Gourma. L'importance des actions menées à travers le nombre d'infrastructures réalisées et la pérennisation des actions grâce la mise en place d'un service communal de l'eau, a constitué une opportunité pour la commune pour améliorer l'accès à l'eau potable des habitants de son territoire, notamment en zone rurale. Ces actions ont ainsi pu impacter le taux d'accès à l'eau potable de la commune.

#### Encadré 5: Projet tripartite d'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement à Fada N'Gourma

La mise en œuvre du projet de coopération décentralisée tri-partite entre communes françaises, allemandes et burkinabés est l'expression, au cours du sixième conseil des ministres franco-allemands (14 mars 2006), d'une volonté de renforcer le réseau des jumelages axé sur le co-développement. L'atelier organisé en marge des assises de la coopération décentralisée franco-burkinabé en 2007 fût le lieu du lancement du projet pilote. L'idée d'une mutualisation autour d'une thématique commune d'intervention, au-delà des ateliers d'échange et de partage d'expériences, est née en 2008 à l'occasion d'une rencontre des huit jumelages. Les communes burkinabés portèrent leur choix sur l'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement pour réduire l'impact des changements climatiques sur leurs territoires. Ce choix est confirmé par les coopérations décentralisées trilatérales après une analyse du régime des pluies dans les zones soudano-sahéliennes, et concrétisé par une étude de faisabilité destinée à préciser les actions concertées possibles, leurs modalités de pilotage, les ouvrages d'eau et d'assainissement réalisables par territoires et la mobilisation des financements. Un diagnostic du secteur AEPA dans les communes burkinabés partenaires réalisé en 2009 sous maîtrise d'ouvrage de l'AMBF, et une présentation de la PNEA en France et en Allemagne ont également confortés les collectivités partenaires du Nord de l'impact que le programme « eau et assainissement » pourrait avoir sur les territoires burkinabés.

La mise en œuvre du programme prévoit trois axes :

1. La réalisation d'infrastructures d'eau potable ;
2. La réalisation d'infrastructures d'assainissement ;

3. Un « cadre unifié d'assainissement » prévoyant les procédures de mise en œuvre du projet et le renforcement des capacités à travers la mise en place d'un service « eau et assainissement » dans les communes pour favoriser une gestion efficace et créer un environnement favorable de l'accès sur le territoire.

Les coopérations tri-partites sont coordonnées par CUF et le service pour les Communes du Monde. Les partenaires financiers associés à ce projet sont le MAE, l'UE (dans le cadre de la Facilité Eau), et d'autres acteurs mobilisés localement.

Les villes d'Epernay, d'Ettlingen et de Fada N'Gourma se sont également engagées depuis 2007 dans ce projet tri-partite en menant des actions dans le domaine d'intervention commun à ces coopérations.

Ce projet a bénéficié de l'appui de PsEau, de Véolia, et de l'appui financier du MAEE (environ 154 190€). Le montant total du financement du projet « eau et assainissement » par la commune d'Epernay s'élève à 69116€. 8 500 € ont été affectés à une étude préalable pour la mise en œuvre d'un plan communal de développement pour l'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement. 5 095 € sont en outre versées par an à Cités Unies France pour son ingénierie dans le cadre de ce projet. La mission de volontariat a été financée par la ville d'Epernay (10800€), et l'association Epernay-Jumelages (1820€) (CNCD, 2010). L'engagement de la commune d'Ettlingen est estimée à environ à 10 000€/an.

*Sources : (Ville d'Epernay), (CNCD), Entretien avec le chargé de coopération décentralisée à Fada N'Gourma (25/08/2015).*

### 2.3.3 La validation de la méthode d'évaluation

Comme fait précédemment dans le domaine de l'éducation de base, les résultats obtenus seront soumis à des tests de falsification afin de valider les résultats obtenus. Les résultats des communes de Kandi, Kouandé, Markoye et Pabré, seront soumis à ces tests. Les communes de Fada N'Gourma et Pama n'ont pas été retenus pour réaliser ces tests de comparaison de l'impact car nous nous sommes trouvés face à la difficulté de trouver d'autres communes sans coopération décentralisée qui leur soient comparables à cause notamment de leur statut de communes urbaines.

#### 2.3.3.1 Les tests de falsification

**La commune de Markoye** a été comparée aux communes de Kélbo et Gorgadji dont les caractéristiques générales sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Communes	Markoye	Déou	Kélbo	Gorgadji
Régions	Sahel	Sahel	Sahel	Sahel
Provinces	Oudalan	Oudalan	Soum	Séno
Population (2006)	27478	25321	24152	29913
Population (2014)	34320	31635	30169	42064
Taux d'accroissement de la population (2003-2013)	25%	25%	25%	41%
Superficie	1319	1708		910
Densité (hab. /km2)	21	15	43	33
Découpage administratif	27 villages	14 villages	villages	16 villages

Les quatre communes sont situées dans la région de l'Est, dans des provinces limitrophes permettant d'assurer une certaine homogénéité géographique. Elles ont des caractéristiques démographiques les plus proches possibles, mais on retrouve des différences plus ou moins importantes dans le découpage territorial ou la densité. Des écarts qui ne devraient pas avoir une influence importante sur les résultats obtenus.

Le calcul de la double différence a été effectué entre ces deux communes et la commune de Markoye afin de confirmer l'existence d'un impact sur l'accès à l'eau potable dans la commune de Markoye. Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau ci-dessous :

	<i>Markoye - Déou</i>	<i>Markoye - Kélbo</i>	<i>Markoye - Gorgadji</i>
<i>Double Différence</i>	<i>DD (1)</i>	<i>DD (2)</i>	<i>DD (3)</i>
<i>Indicateurs</i>			
<i>Taux d'accès</i>	1,70	-4,28	5,24
<i>Taux de fonctionnalité</i>	-11,57	2,77	-20,89

Les résultats obtenus nous indiquent un impact mesuré sur le taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Markoye avec deux communes sur les trois constituant le groupe de comparaison. On note cependant qu'un impact est mesuré sur le taux de fonctionnalité des points d'eau avec la commune qui infirme nos résultats. Les trois communes nous permettent donc de mesurer un impact sur au moins un indicateur. Ces résultats nous confirment que la coopération décentralisée a eu un impact sur l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans la commune de Markoye.

**La commune de Pabré** a été appariée avec les communes de Niou et Toécé pour constituer un second groupe de comparaison pour la commune de Pabré. Leurs caractéristiques générales, en particulier géographiques, sont les plus proches possible de celles de la commune de Pabré, et elles sont également les plus proches géographiquement comme nous pourrions l'observer à la lecture du tableau ci-dessous :

	<b>Pabré</b>	<b>Kayao</b>	<b>Niou</b>	<b>Toécé</b>
<b>Régions</b>	Centre	Centre Sud	Plateau Central	Centre Ouest
<b>Provinces</b>	Kadiogo	Bazéga	Kourwéogo	Boulkiemdé
<b>Population (2006)</b>	27896	33919	26998	33260
<b>Population (2014)</b>	30285	42895	29592	42064
<b>Taux d'accroissement de la population (2006-2014)</b>	9%	26%	10%	26%
<b>Superficie</b>	411	621	337	723
<b>Découpage administratif</b>	21 villages	23 villages	21 villages	37 villages

Nous avons procédé aux calculs de la double différence dont les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous :

	<i>Pabré - Kayao</i>	<i>Pabré - Niou</i>	<i>Pabré - Toécé</i>
<i>Double Différence</i>	<i>DD (1)</i>	<i>DD (2)</i>	<i>DD (3)</i>
<i>Indicateurs</i>			
<i>Taux d'accès</i>	15,74	7,35	8,38
<i>Taux de fonctionnalité</i>	-11,57	-4,13	-6,46

Ces résultats nous permettent de confirmer que la coopération décentralisée a pu contribuer à l'accroissement du taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Pabré. En effet, les deux doubles différences calculées avec les indicateurs des communes de Niou et de Toécé sont positives.

#### La commune de Kandi

Les résultats du calcul de la double différence entre la commune de Kandi et les nouvelles communes appariées, dont les caractéristiques générales ont été présentées dans le chapitre présenté sont notés dans le tableau ci-dessous :

<i>Double Différence</i>	<i>Kandi-Nikki</i>	<i>Kandi-Kalalé</i>	<i>Kandi - Dassa-Zoumé</i>
<i>Indicateurs</i>	<i>DD (1)</i>	<i>DD (2)</i>	<i>DD (3)</i>
<i>Taux d'accès</i>	18,10%	9,50%	18,40%
<i>Taux de fonctionnalité</i>	-0,20	-0,18	-0,05

Les doubles différences sont positives avec les trois nouvelles communes appariées et nous indiquent qu'il existe bien un impact de la coopération décentralisée sur le taux d'accès à l'eau potable dans la commune de Kandi.

#### Vérification de l'absence d'impact dans la commune de Kouandé

Les communes de Banté et Lalo ont été retenus pour constituer un second groupe de comparaison pour la commune de Kouandé. La comparaison de leurs caractéristiques générales est présentée dans le tableau ci-dessous :



	<b>Kouandé</b>	<b>Matéri</b>	<b>Banté</b>	<b>Lalo</b>
Région	Atacora	Atacora	Collines	Couffo
Population (2003)	80261	80721	82129	79685
Taux d'accroissement de la population (2003-20013)	39,56%	37,51%	38,2%	45,4%
Superficie	3269	1740	2675	432
Densité (hab. /km²)	34	64	40	276
Découpage administratif	6 arrondissements 72 villages	6 Arrondissements 77 Villages	9 arrondissements 49 villages	11 arrondissements 67 villages

Les communes de Banté et Lalo sont les deux communes n'ayant pas de relation de coopération décentralisée, étant les plus proches géographiquement et ayant les caractéristiques démographiques présentant les plus faibles écarts. On note cependant que la commune de Lalo a une densité très importante, comparativement aux autres communes, justifié par une superficie représentant environ le 1/7 de celle de la commune de Kouandé. Cette spécificité présente l'avantage d'améliorer l'accessibilité géographique aux points d'eau. Mais cet indicateur n'ayant pas été retenu dans le cadre de notre évaluation, la sélection de la commune de Lalo peut être validée.

	<i>Kouandé -Matéri</i>	<i>Kouandé -Banté</i>	<i>Kouandé - Lalo</i>
<i>Double Différence</i>	<i>DD (1)</i>	<i>DD (2)</i>	<i>DD (3)</i>
<i>Indicateurs</i>			
<i>Taux d'accès</i>	-11,00%	11,40%	-42,10%
<i>Taux de fonctionnalité</i>	0,14%	0,79%	-9,62%

Ces résultats nous indiquent deux doubles différentiels sur trois négatifs. Le différentiel obtenu avec la commune de Banté est positif, justifié par une très faible progression du taux d'accès à l'eau potable qui est passé de 52,40% à 63,20% entre la période de référence et la période de suivi. Nous pouvons confirmer l'absence d'impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'eau potable dans la commune de Kouandé.

### 2.3.3.1 Les facteurs internes ou externes probables

#### L'accès à l'eau potable : une multiplicité des acteurs et des actions.

Le domaine de l'eau potable est l'une des thématiques d'intervention privilégiée des partenaires techniques et financiers. En 2014, on dénombrait au Bénin environ 150 Organisations internationales, agences de coopération bilatérale, banques de développement, ONG et associations intervenant dans le domaine de l'eau potable.

Au Burkina Faso, l'appui au secteur « distribution d'eau et assainissement<sup>67</sup> » a représenté en 2007, 8,80% de l'APD (MEF - Burkina Faso, 2008) et 7,64 % en 2012 (MEF - Burkina Faso, 2013) dont 99,24% en « Aide projet ». Au cours de cette même année, 5,94% de l'APD ont été affectés à l'éducation de base et 3,70% à la santé de base (MEF - Burkina Faso, 2013 pp. 62-63).

Les modes d'interventions divergent selon les acteurs mais l'objectif de coordination de l'aide que ce sont fixés ces deux pays a permis de privilégier l'affectation des ressources à travers les fonds de péréquation d'appui aux collectivités territoriales (FADEC au Bénin et FPDCT au Burkina Faso) ou des programmes nationaux de planification. Ce sont, parmi les plus importants, le Programme National d'Approvisionnement en Eau et Assainissement (PNAEA) au Burkina Faso et le Programme pluriannuel d'appui au secteur de l'eau et de l'assainissement (PPEA) au Bénin qui permettent une équité entre les différents territoires.

Mais certains PTF et bailleurs de fonds ciblent des territoires. Au Burkina Faso ce sont entre autres :

- **WaterAid** intervient dans les régions Centre, Centre-Est, Centre-Ouest, Centre-Sud, Nord.
- **L'ONG Eau Vive** est présente dans environ quarante communes et intervient pour le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale.
- **L'AFD** (La coopération française) qui intervient dans la région Centre Nord à travers la construction d'infrastructures et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale.
- **DANIDA** (La coopération danoise) dans les régions de la Boucle du Mouhoun, du Centre-Est et du Nord dans le cadre du PADSEA 2 également pour la réalisation des infrastructures et le renforcement des capacités.
- **La GIZ** (La coopération allemande) intervient dans 7 communes de la Région Sud-ouest sur la thématique du renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale.
- **La JICA** (coopération japonaise) intervient dans la région du Plateau Central à travers un projet de « *renforcement de la gestion des infrastructures hydrauliques et de promotion en matière d'hygiène et d'assainissement* ».
- **L'UNICEF** intervient dans les Régions du Plateau Central et du Centre Nord agissant en en faveur de l'accès à l'eau et de la promotion de l'hygiène.

Au Bénin, les premières actions pour la coordination et l'harmonisation de l'aide dans le domaine de l'accès à l'eau potable ont démarré dans les années 90 avec la mise en place du PADEAR (Programme d'appui au développement du secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu rural) créé en 1993 par la Banque mondiale et la Coopération danoise (Danida) dans le but de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie nationale. Une phase pilote a été initiée dans les départements du Zou et de l'Atlantique. La coopération allemande (GTZ) a rejoint la coordination en 1996 et est intervenu dans les départements de Ouémé et du Mono. Le programme a ensuite été élargi aux départements de l'Alibori et du Borgou

---

67

(1998), de l'Atacora (cinq communes) et de la Donga (deux communes) en 2001, toujours dans le cadre du PADEAR.

Il convient de noter que les activités des donateurs étant alignées sur les stratégies nationales, il sera généralement impossible dans le cadre de l'évaluation d'impact d'isoler les impacts imputables à tel ou tel bailleur de fonds individuel. Mais nous supposerons que l'objectif de ces stratégies nationales qui est de permettre une amélioration équitable de l'approvisionnement en eau sur l'ensemble du territoire national s'est réalisé. Nous formulons donc l'hypothèse que chaque commune en coopération décentralisée et sa commune appariée ont équitablement bénéficié des projets mis en œuvre dans le cadre des stratégies nationales.

Mais le secteur de l'approvisionnement en eau potable est également caractérisé par la réalisation de nombreuses infrastructures qui peuvent être la résultante d'initiatives privées et de réseaux personnels des habitants ou ressortissants de ce territoire. Contrairement au secteur de l'éducation de base et de la santé de base où la construction d'une salle de classe ou d'un centre de soins nécessite la mobilisation d'autres acteurs (enseignants, personnel soignant etc.). Il pourrait alors s'avérer plus difficile d'établir le lien de cause à effet entre l'impact mesuré et les actions de coopération décentralisée sur le territoire. Nous nous sommes donc appuyés sur les données disponibles dans les monographies, PDC, PDC-EA (Plans communaux de développement Approvisionnement en Eau et Assainissement), les récapitulatifs des réalisations et interventions dans le domaine de l'eau au Bénin, pour identifier d'éventuelles différences entre les communes appariées et valider leur appariement.

## Chapitre 3 : L'accès à la santé de base

Pour mesurer l'accès à la santé de base, nous nous intéresserions à l'offre en services de santé de base qui est l'une des compétences de la commune en matière de santé. Nous avons identifié comme effets attendus, une amélioration de l'offre de formations sanitaires de base, et comme indicateur :

- le nombre de centre de santé de base pour 50 000 habitants. un centre de santé de base est composé d'un dispensaire et d'une maternité
- le nombre de dispensaires pour 50 000 habitants
- Le nombre de maternités pour 50 000 habitants

Ces indicateurs sont ceux utilisés dans les statistiques sanitaires mondiales publiées par l'OMS (OMS, 2013). Mais ces indicateurs ne sont pas renseignés en l'état dans les différents annuaires statistiques nationaux ou régionaux béninois ou burkinabés. Les indicateurs qui y sont utilisés pour mesurer l'accès à la santé de base sont :

- **Le pourcentage de centres de santé de base fonctionnels selon les normes minimales en infrastructures** qui permet d'apprécier la capacité des Formations Sanitaires (FS) à offrir le paquet minimum d'activités aux usagers. Ce paquet minimum est défini dans le document en vigueur portant sur les normes en personnels, équipement, infrastructures et maintenance au Burkina.
- **La proportion de centres de santé remplissant les normes minimales en personnel** est le nombre de centres de santé qui disposent d'un personnel requis rapporté au nombre total de centres de santé. Il permet d'apprécier la disponibilité du personnel et le degré d'équité dans sa répartition.
- **Le taux d'accès aux services médicaux** « mesure la proportion des ménages situés à moins de 30 min du centre de santé le plus proche selon le moyen de bord habituellement utilisé par les ménages pour s'y rendre » (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009).
- Le **Rayon moyen d'action théorique (RMAT)** exprimé en km est l'estimation de la distance moyenne théorique parcourue par la population pour accéder à une FS de base. Il permet d'apprécier la couverture en formations sanitaires sur l'ensemble du territoire concerné. Selon les normes nationales, il devrait être inférieur ou égal à 5 km.
- **Les ratios habitants par infirmier diplômé d'Etat (IDE), sage-femme (ou maïeuticien d'Etat) ou médecin** : ils renseignent sur la disponibilité de ces différents praticiens et le degré d'équité dans leur répartition sur l'ensemble du territoire. Les normes nationales sont respectivement

d'un infirmier pour 5 000 habitants ; d'une sage-femme pour 7000 habitants et d'un médecin pour 10 000 habitants. Dans les statistiques internationales, notamment les statistiques sanitaires mondiales publiées par l'OMS (OMS, 2013) et dans la base de données sur le développement dans le monde de la Banque mondiale (Banque mondiale, 2014), les indicateurs utilisés sont celui d'un médecin, infirmier ou sage-femme d'Etat pour 10 000 habitants. Nous retiendrons cependant les normes et indicateurs utilisés au Burkina Faso et au Bénin, soit le nombre d'habitants pour un médecin, un Infirmier d'Etat (IDE) et sage-femme d'Etat et maïeuticienne d'Etat (SFE - ME).

Au Bénin, à ces indicateurs s'ajoutent **le taux de couverture sanitaire** qui est la proportion d'arrondissements disposant d'un CSA (Centre de Santé d'Arrondissement) ou d'un Centre de Santé Communal (Ministère de la santé - Bénin, 2010). La politique sanitaire béninoise prévoit que chaque arrondissement doit disposer d'un centre de santé de base.

Les indicateurs retenus pour la mesure de l'impact dans les différentes communes de notre échantillon, et notamment pour la zone sanitaire (ZS) ou le district sanitaire (DS) seront les trois indicateurs indiqués précédemment.

Le nombre de centre de santé, de dispensaire ou de maternités pour 50 000 habitants n'étant pas disponible en l'état dans les statistiques nationales ou locales, Le calcul sera effectué selon la formule suivante (établie à partir de la règle de trois):

$$\text{Nombre de CS pour 50 000 habitants} = \frac{50\,000 \times \text{nombre de CS}}{\text{Nombre d'habitants}}$$

Le premier échelon de soins au Burkina Faso et au Bénin est respectivement le PSP (Poste de santé primaire) et l'UVS (Unités villageoises de santé), pour une norme nationale d'un PSP ou d'une UVS pour 5000 habitants. Nous n'avons pas eu recours à cet indicateur pour la mesure de l'impact car il n'existe pas ou peu de données disponibles sur leur nombre et leur lieu d'implantation, notamment dans les cartes sanitaires. Nous ne pouvions pas disposer en outre de données pour l'année de référence.

Les sources de données utilisées pour cette partie sont, pour le **Burkina Faso** :

- Les cartes sanitaires 2007 (Minsitère de la santé - Burkina Faso, 2009) et 2010 (Minstère de la Santé, 2012)
- Les statistiques sanitaires nationales 2008 (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009) et 2014 (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)
- Les annuaires statistiques régionaux de l'Est (INSD Burkina Faso, 2015), Sahel (INSD - Direction Régionale du Sahel, 2015), Centre Sud (INSD - Direction Régionale de l'Est, 2015)

- Les tableaux de bord socio-économiques (TBSE) de l'Est, du Sahel, du Centre Sud, du Centre
- Les monographies des communes précédemment citées.

Et pour **le Bénin** :

- Les statistiques sanitaires nationales 2008 (Ministère de la santé - Bénin, 2010) et 2014 (Ministère de la santé - Bénin, 2015)
- Les statistiques sanitaires des ZS : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015), (Zone sanitaire de Nikki - Kalalé - Péréré, 2012) ; (ZS Kandi - Gogounou - Segbana, 2012), (Direction Départementale de la santé du Borgou et de l'Alibori, 2011)
- La base de données du FBR (Financement Basé sur les Résultats) : (Ministère de la santé du Bénin, 2016) (Ministère de la santé du Bénin, 2015)
- Les monographies et PDC des communes précédemment citées

## 3.1 L'accès à la santé de base dans les communes burkinabés

Le système de santé burkinabé a découpé le territoire en districts sanitaires (DS). Chaque district sanitaire doit disposer d'un CMA (Centre Médical avec Antenne chirurgicale) ou d'un CM (Centre Médical) qui devra être transformé en CMA. Au Burkina Faso, les centres de santé de base sont identifiés sous le terme de CSPS (Centre de Santé et de Promotion Sociale).

### 3.1.1 Les communes urbaines de Fada N'Gourma et de Bogandé

Les communes urbaines de Fada N'Gourma et de Pama, et leurs communes appariées Bogandé et Gayéri sont les chefs-lieux des districts sanitaires qui portent leurs noms.

L'accès aux services de santé dans la région de l'Est était estimé à 22,9% en 2008, les besoins exprimés représentaient 6%, l'utilisation 3,1% et la satisfaction des habitants était de 82,2% (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009 p. 8).

#### La situation de référence

**Au niveau du district : Une meilleure offre en infrastructures de santé et en personnel de santé dans le DS de Fada N'Gourma**

En 2008, le District Sanitaire (DS) de Fada N’Gourma couvrait 6 communes pour une superficie de 11 200 km<sup>2</sup> et une population estimée à 391 252 habitants. On y retrouvait 58 formations sanitaires pour un rayon moyen d’action de 9,22km. Ce sont 31 CSPS (dont 70,97% remplissaient les normes minimales en personnel), deux CM (situés dans les communes de Diabo et Matiacoali) et 7 dispensaires et maternités qui constituaient l’offre en formations sanitaires de base. On y comptait également le CHR de la région de l’Est situé dans la commune de Fada N’Gourma. L’accès aux formations sanitaires de base était difficile pour 66,69% des habitants du district qui résidaient à plus de 5 km de la formation sanitaire la plus proche.

Les infrastructures sanitaires du DS de Bogandé sont comparées à celles du DS de Fada N’Gourma dans le tableau ci-dessous :

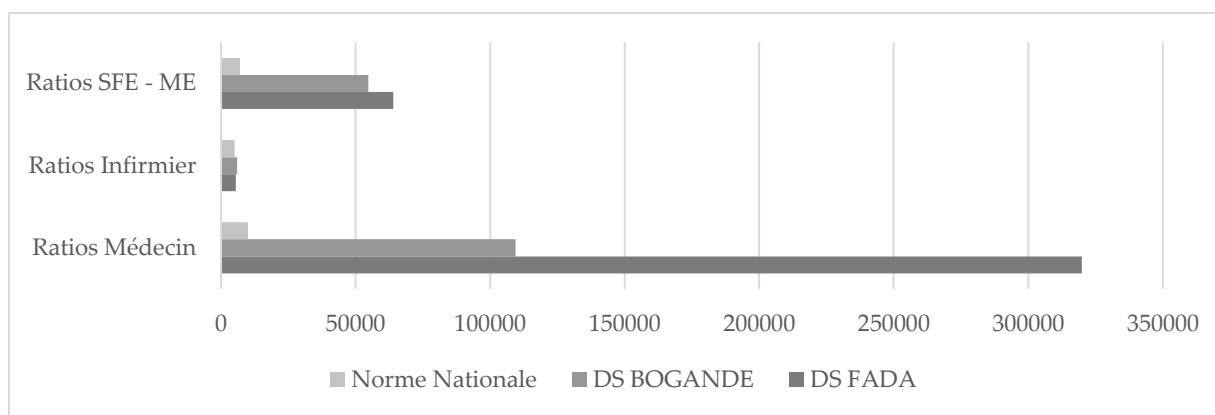
Tableau 58: Les infrastructures sanitaires des DS de Bogandé et de Fada N’Gourma

Infrastructures sanitaires	DS Fada N’Gourma	DS Bogandé
CHR/CHU	1	0
CMA/CM	0	1
CSPS	31	20
Dispensaires isolés	8	0
Maternités isolées	3	0
FS privées/confessionnelles/travail/garnison	8	1
Nombre de lits CSPS	233	215
Nombre de lits CMA	111	59
Officines	2	0
Dépôts privés	15	19

Avec une population dans le district estimée à 345 858 habitants (45 494 habitants de moins que le DS de Fada), le DS de Bogandé dispose d’un nombre inférieur de formations sanitaires. Nous avons ainsi 12 621 habitants pour un CSPS à Fada et 17 292 habitants pour un CSPS à Bogandé. Le DS Bogandé couvrait en 2008 sept communes avec un rayon moyen d’action théorique (RMAT) des CSPS estimé à 9,66 km.

Seulement 50% des 20 CSPS du DS de Bogandé remplissaient les normes minimales en personnel de santé (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009 p. 23).

L’offre en personnel en médical dans les deux districts en 2008 est présenté dans le graphique ci-dessous :



Source : Annuaire statistique de la santé 2008 (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009)

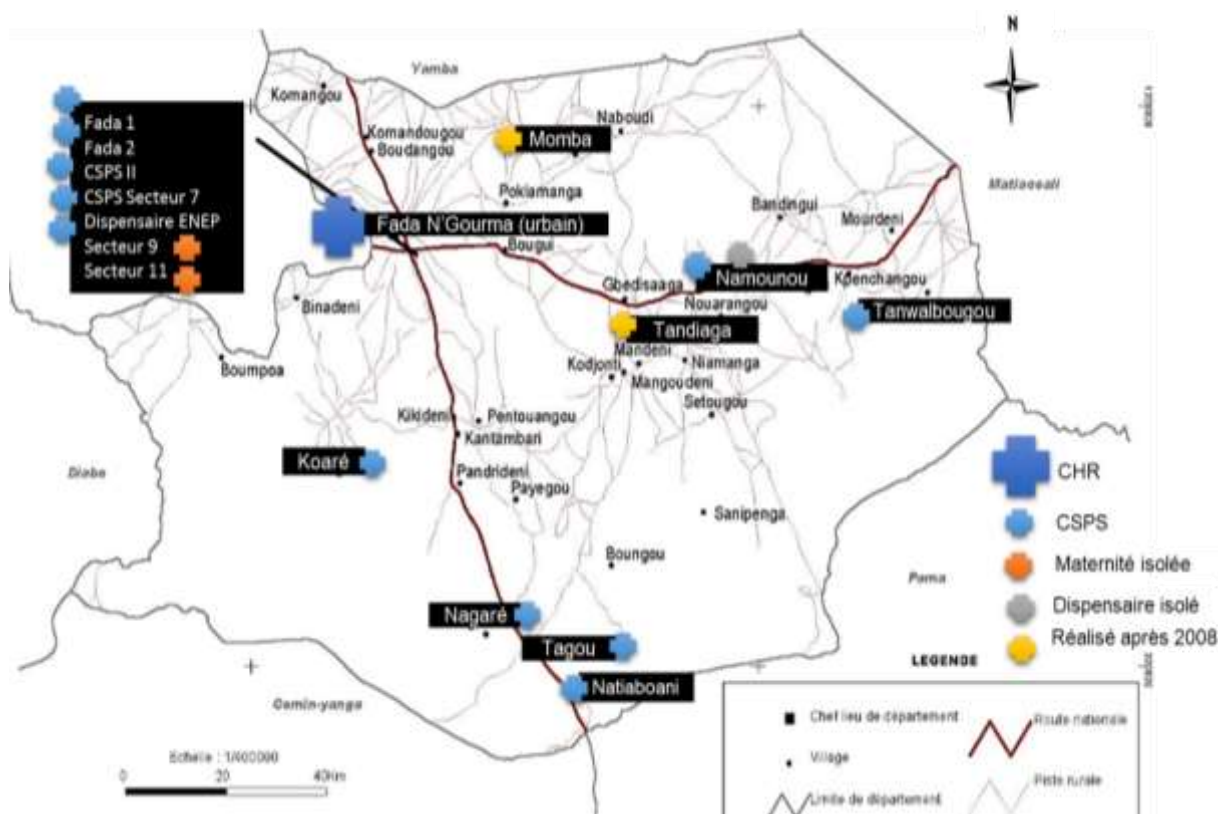
Graphique 141 : L'offre en personnel médical dans les DS de Fada N'Gourma et Bogandé (2008)

Le ratio habitants/médecin dans le DS de Fada N'Gourma qui est très élevé, ne tient pas compte des médecins du CHR qui est une structure régionale. L'unique médecin, hors CHR présent dans le district intervient dans le CMA de la commune de Maticoli. Cette répartition est de nature à inciter les habitants de la commune de Fada N'Gourma à se rendre dans le CHR pour voir un médecin, remettant ainsi en question l'échelle de prestation des soins et la pertinence des services de santé de base. Le district de Bogandé qui compte 3 médecins, a également un ratio supérieur à la norme nationale, mais inférieure à celle du district de Fada N'Gourma. Les deux districts réalisent de meilleures performances pour le ratio nombre d'habitants/infirmier avec des ratios plus proches de la norme nationale, le DS de Fada N'Gourma ayant un ratio plus faible. Le ratio nombre d'habitants/sage-femme, maïeuticienne d'Etat est également très élevé, mais le DS Bogandé a le ratio le plus faible.

**Au niveau communal : La commune de Fada N'Gourma, dispose d'une offre plus importante en formations sanitaires.**

En plus du CHR présent sur le territoire communal, au cours de l'année 2008, la commune de Fada N'Gourma disposait de 11 CSPS et Centres médicaux (dont un privé), de six dispensaires privés et de 10 dépôts pharmaceutiques. La répartition de l'offre publique en infrastructures sanitaires est présentée sur la carte ci-dessous.





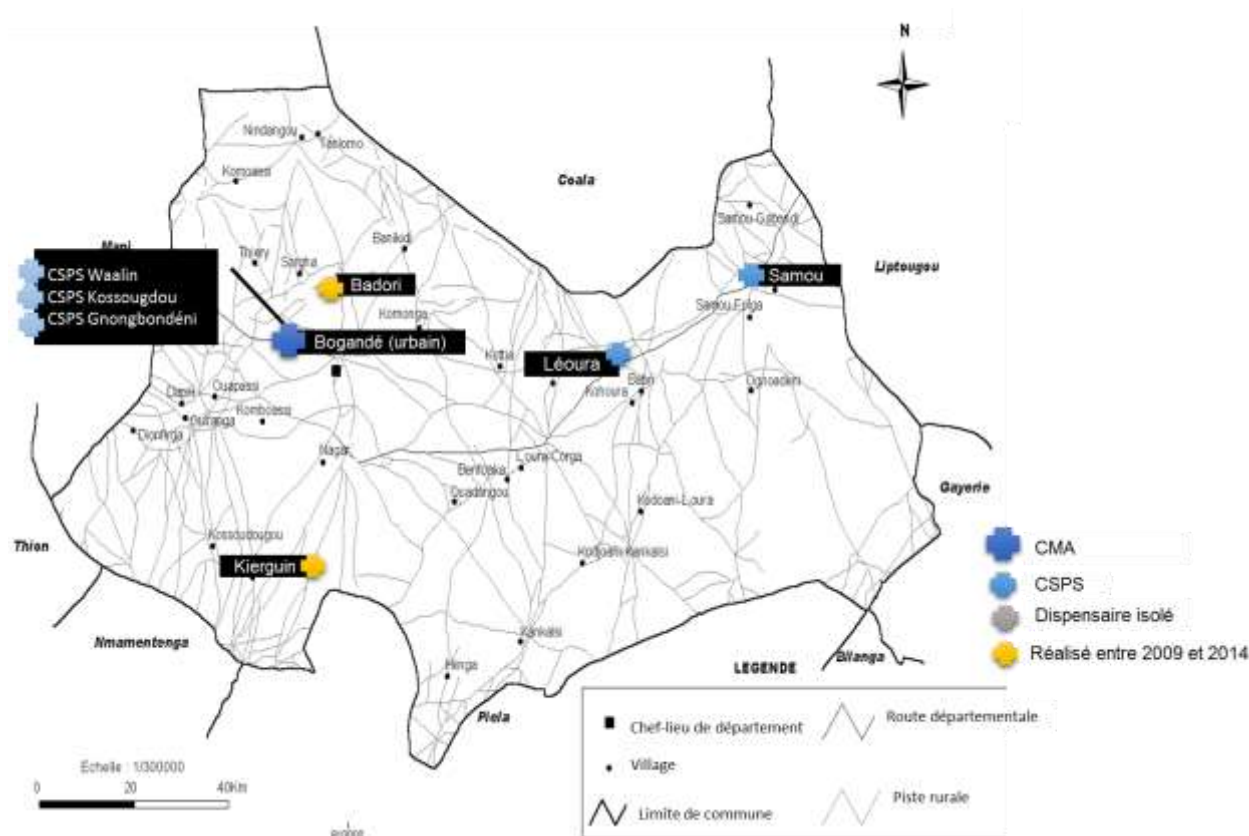
Source : Fond de carte : BNDT 2006 - Données : (INSD - Direction régionale de l'Est, 2009) ; (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2009)

**Carte 9: Répartition de l'offre en services sanitaires de base dans la commune de Bogandé**

La lecture de cette carte nous indique une répartition inégale des CSPS avec une concentration de l'offre dans la zone urbaine et une distanciation en zone rurale. En zone rurale, on compte 16 405 habitants pour un CSPS et en zone urbaine, 11 016 habitants pour un CSPS. Des ratios qui sont supérieurs aux normes d'implantation au niveau national qui sont d'un CSPS pour 50 000 habitants distants d'au plus 5 km. La commune dispose de deux maternités isolées (en plus des maternités des CSPS) situées dans la zone urbaine. On retrouve également sur le territoire cinq formations sanitaires privées et deux dispensaires parapublics (les infirmeries de la garnison militaire, de la police nationale et l'office de santé des travailleurs), toutes situées en zone urbaine.

Au cours de la période référence, l'offre publique des services de santé de base était alors de 4,4 CSPS pour 50 000 habitants et 4,8 maternités pour 50 000 habitants à Fada N'Gourma.

L'offre publique en formations sanitaires était moins nombreuse et plus inégalement répartie dans la commune de Bogandé comme l'indique la carte ci-dessous :



Source : Fond de carte : BNDT 2006 - Données : (INSD - Direction régionale de l'Est, 2009) ; (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2009)

**Carte 10: Répartition de l'offre en services sanitaires de base dans la commune de Bogandé**

La zone rurale ne dispose que de deux CSPS situés dans deux villages dans la partie nord et nord-est de la commune. La zone urbaine compte un CMA et trois CSPS. Nous avons donc un ratio de 3 799 habitants pour un CSPS en zone urbaine, et 24 480 habitants pour un CSPS en zone rurale. La zone urbaine a donc une offre suffisante en formations sanitaires de base avec un ratio inférieur à la norme nationale. Huit dépôts de pharmacie, dont trois sont privés, sont également disponibles sur le territoire. L'offre publique au cours de la période de référence était alors de 2,9 CSPS pour 50 000 habitants.

## Analyse du suivi

### Au niveau du district : un nouveau découpage du district sanitaire de Bogandé

La nouvelle carte sanitaire établie en 2010 fait état d'un nouveau découpage sanitaire de la région de l'Est. Celle-ci est désormais divisée en six districts, trois communes du district de Bogandé constituent le nouveau district de Manni. Les indicateurs du suivi sont ainsi incomparables à ceux de l'année de référence au niveau du district. Nous les présenterons cependant dans les lignes ci-dessous pour information afin d'apprécier l'accès à la santé sur l'ensemble du territoire sanitaire.

En 2014, le district de Fada disposait de 39 CSPS, 1 OST (Office de la santé des travailleurs) et 5 CREN (Centre de Récupération et d'Education Nutritionnelle) ou infirmeries, soit 11 240 habitants pour un

CSPS. Elle disposait en outre de 7 formations sanitaires privées (CM et CSPS), de 3 officines et de 7 dépôts pharmaceutiques. Le nombre de CSPS remplissant les normes minimales en personnel a été amélioré en remontant à 94,9%. Le RMAT des formations sanitaires du district s'est également réduit mais il reste supérieur à la norme nationale de 5 km, il était estimé à 9,6km. La prise en compte de l'offre privée le ramène à 9,1, mais cette offre privée n'est pas accessible à tous à cause de la barrière financière. Le tableau ci-dessous compare l'offre en infrastructures sanitaires dans les DS de Fada N'Gourma et de Bogandé.

**Tableau 59: Infrastructures sanitaires de base dans les DS de Fada N'Gourma et Bogandé**

Infrastructures sanitaires	DS Fada N'Gourma	DS Bogandé
CHR/CHU	1	0
CMA/CM	0	1
CSPS	39	22
Dispensaires isolés/CREN	5	1
Maternités isolées	3	0
FS privées/confessionnelles/travail/garnison	7	1
Nombre de lits CSPS	126	94
Nombre de lits CMA	0	46
Officines	3	1
Dépôts pharmaceutiques	15	10

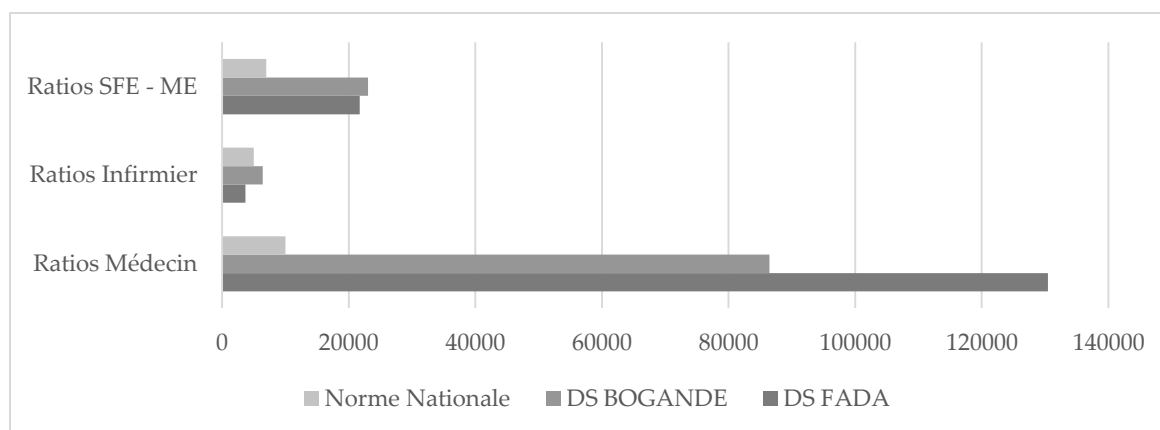
Source : (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

Après la division de la province du Gnagna en deux districts, le district de Bogandé couvrait une superficie de 5 790 km<sup>2</sup> avec un RMAT de 9,2 km (9,0 km en tenant compte de l'offre privée).

Et 90,9% des CSPS présents sur le territoire sanitaire respectaient les normes minimales en personnel.

Le ratio habitants/CSPS est estimé en 2014 à 15 271 dans le district de Bogandé et 10 033 dans le district de Fada N'Gourma. Ces ratios sont encore très éloignés des normes nationales, mais la situation dans le district de Fada N'Gourma est cependant meilleure que celle de Bogandé.

Au niveau du personnel soignant, les deux districts ont accru le nombre de médecins, d'infirmiers, de sages-femmes et maïeuticiennes d'Etat et sont ainsi parvenus à réduire leurs ratios comme nous pouvons l'observer sur le graphique ci-dessous :



Source : Annuaire statistique de la santé 2014 (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

Graphique 142: L'offre en personnel médical dans les DS de Fada N'Gourma et Bogandé (2014)

Le DS de Fada parvient en outre à ramener le nombre d'habitants pour un infirmier à un niveau inférieur à la norme nationale grâce un accroissement du pourcentage de CSPS qui respectent la norme minimale de personnel médical qui était égal à 94,90% en 2014. Tandis que dans le district de Bogandé, malgré un accroissement du pourcentage de CSPS respectant les normes minimales en personnel médical, le ratio nombre d'habitants/infirmiers s'est accru. On enregistre également dans le DS de Fada N'Gourma que seulement 76,90% des médicaments génériques n'ont pas été en rupture de stock, contre 82,60% dans la commune de Bogandé.

#### **Au niveau communal : l'offre publique en centres de santé de base est constante à Fada N'Gourma mais mieux répartie que dans la commune de Fada N'Gourma**

En plus du CHR situé dans la zone urbaine, la commune de Fada N'Gourma a amélioré son offre en formations sanitaires avec deux villages qui ont été pourvus de CSPS et l'ouverture d'un dispensaire isolé dans le village de Nahoumou. Une nouvelle maternité isolée a également été installée dans la zone urbaine. Avec un total de 15 CSPS, d'un dispensaire isolé et de deux maternités isolées, l'offre en formations sanitaires à Fada N'Gourma est de 4,4 CSPS, 4,7 dispensaire et 5 maternités pour 50 000 habitants<sup>68</sup>.

La commune de Bogandé a également accru le nombre de formations sanitaires avec la construction de deux nouveaux CSPS dans les villages de Kierguin et Badori. L'offre en formations sanitaires est d'environ 3,1 CSPS pour 50 000 habitants<sup>69</sup>. Malgré un accroissement de l'offre en formations sanitaires

<sup>68</sup> Calculé à partir de la population projetée en 2014 réalisée dans l'Inventaire national des ouvrages eau et assainissement 2014-2015 qui est égale à 168 607 habitants.

<sup>69</sup> Calculé à partir de la population projetée en 2014 qui est estimée à 113 732 habitants, dans l'Inventaire national des ouvrages eau et assainissement 2014-2015.

de base, celle-ci est encore très suffisante et mal répartie au regard de la carte e l'offre sanitaire (page 433).

La lecture des cartes des communes de Fada N’Gourma et Bogandé nous permet de faire une analyse comparative de la répartition des formations sanitaires de base sur le territoire communal. Malgré un accroissement du nombre de CSPS, ceux-ci sont encore très mal répartis, les habitants de certains villages étant situés à plus de 10 km de la formation sanitaire la plus proche. A Bogandé, on observe que toute la partie sud-est de la commune ne dispose pas de FS à proximité, et la partie sud-ouest ne dispose que d’un seul CSPA. A Fada N’Gourma, les villages situés au sud-est de la commune sont également éloignés du CSPA le plus proche. L’accès à la santé de base des habitants des villages de la partie nord de la commune a cependant pu être amélioré avec l’ouverture du CSPA de Momba.

#### La mesure de l’impact sur l’accès à la santé de base:

La mesure de l’impact sur l’accès à la santé de base par un calcul du différentiel entre les communes de Fada N’Gourma et de Bogandé peut ne pas traduire la réalité de l’accès à la santé de base car ces deux communes ont des statuts différents. En effet, la première accueille sur son territoire le CHR de la région. Bien qu’étant un hôpital régional, sa proximité des habitants de la commune de Fada N’Gourma est un atout majeur pour l’accès aux soins de santé dans la commune, certains patients y effectuant leur première consultation externe au lieu de se rendre au préalable dans un CSPA. La commune de Fada N’Gourma dispose également d’un nombre important de FS privées (dispensaires isolés) qui améliore l’accès à la santé sur son territoire, mais celles-ci ne sont pas prises en compte dans les données collectées. Mais en nous centrant sur la santé de base qui est assurée par les CSPA et qui est l’une des compétences de la commune, nous avons mesuré un impact éventuel dans le tableau ci-dessous :

Tableau 60: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé

Communes	Fada N’Gourma			Bogandé			DD
	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
CSPA pour 50 000 habitants	4,4	4,4	0	2,9	3,1	0,2	-0,2
Dispensaires pour 50 000 habitants	4,4	4,7	0,3	2,9	3,1	0,2	0,1
Maternités pour 50 000 habitants	4,8	5	0,2	2,9	3,1	0,2	0

Bien que l’accès à la santé de base dans la commune de Bogandé soit faible comparativement à celle de la commune de Fada N’Gourma, elle a réalisé de meilleures performances en améliorant le nombre de CSPA pour 50 000 habitants entre 2008 et 2014. Mais avec la construction d’un nouveau dispensaire à

Fada N’Gourma, on mesure un impact sur le nombre de dispensaires pour 50 000 habitants. Les différentiels entre les deux communes sont cependant très faibles.

### 3.1.2 Les communes urbaines de Pama et Gayéri

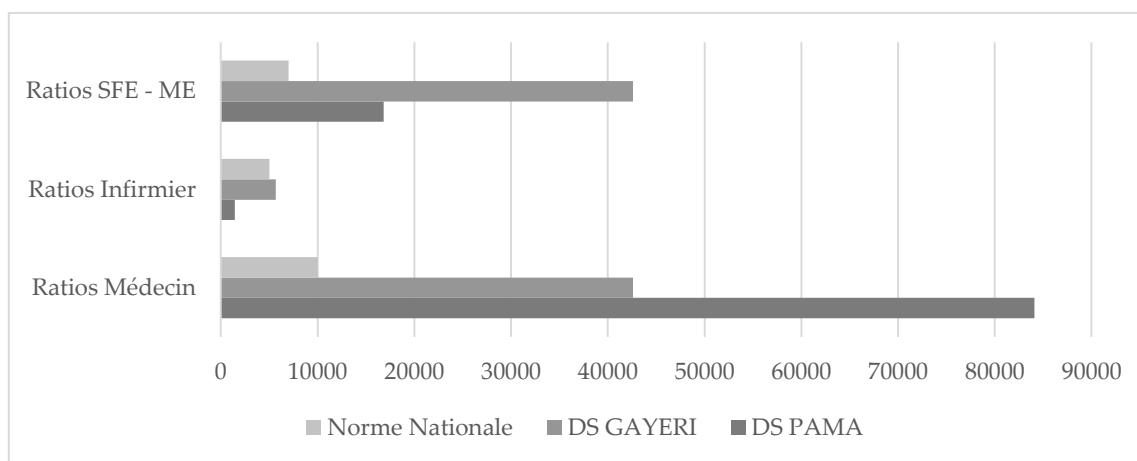
#### La situation de référence

#### Au niveau du district : Une meilleure offre en FS et en personnel médical de base dans le district de Pama

Les communes urbaines de Pama et de Gayéri sont les chefs-lieux des districts sanitaires qui portent leurs noms. Elles couvrent chacune trois communes pour une superficie estimée respectivement à 5 048 km<sup>2</sup> et 7 600 km<sup>2</sup>. En 2008, le DS de Pama disposait de 8 formations sanitaires (dont 1 CMA), et le district sanitaire de Gayéri disposait de 9 formations sanitaires. 77,78% des CSPS du district de Pama remplissaient les normes en personnel et avaient un RMAT de 16,40 km. A Gayéri, 62,50% des CSPS remplissaient les normes en personnel et couvraient un RMAT de 13,37 km. L’offre en formations sanitaires est complétée dans la commune de Pama par un Office de la santé des travailleurs (OST) et une infirmerie de garnison.

Pour l’accès aux médicaments aucune des deux communes ne dispose d’officines mais le DS de Pama dispose de 6 dépôts pharmaceutiques et celle de Gayéri de 11 dépôts pharmaceutiques.

L’offre en personnel médical dans les deux districts est présentée dans le graphique ci-dessous :



Source : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009)

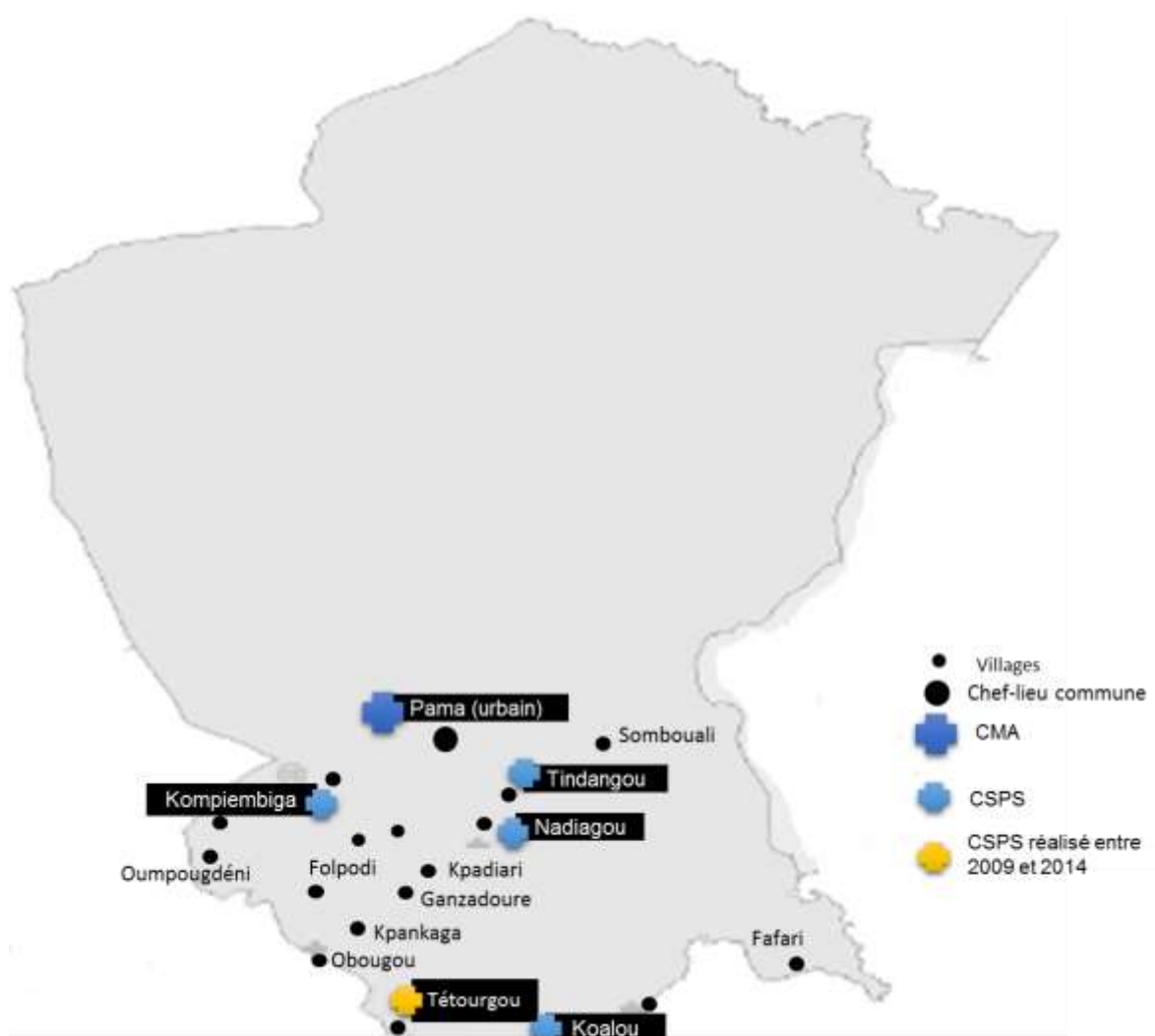
Graphique 143: L'offre en personnel médical dans les DS de Pama et Gayéri (2008)

Dans ces deux districts également, les ratios sont très supérieurs à la norme nationale, en particulier dans la commune de Pama pour le ratio nombre d’habitants/médecin. Il réalise cependant de bonnes performances pour le ratio nombre d’habitants/infirmier qui est inférieur à la norme nationale, soit 1450 habitants pour un infirmier. Ce district obtient également le meilleur ratio nombre d’habitants pour une

sage-femme ou une maïeuticienne d'Etat (SFE - ME) que le DS de Gayéri. Il était égal à 16 819, tandis que dans le DS de Gayéri il était égal à 42 618. Pour cet indicateur, les deux districts sont cependant supérieurs à la norme nationale.

#### **Au niveau communal : Une meilleure offre en formations sanitaires dans la commune de Pama**

On retrouvait sur la commune de Pama 4 CSPS dans la zone rurale et un CMA situé dans la zone urbaine de la commune pour un ratio de 9 324 habitants pour un CSPS. Elle disposait également de 4 dépôts pharmaceutiques pour la fourniture en médicaments. La carte ci-dessous présentant la répartition de l'offre en formations sanitaires sur la commune de Pama indique une concentration des formations sanitaires dans la partie sud de la commune qui est également la zone d'implantation des villages la commune.



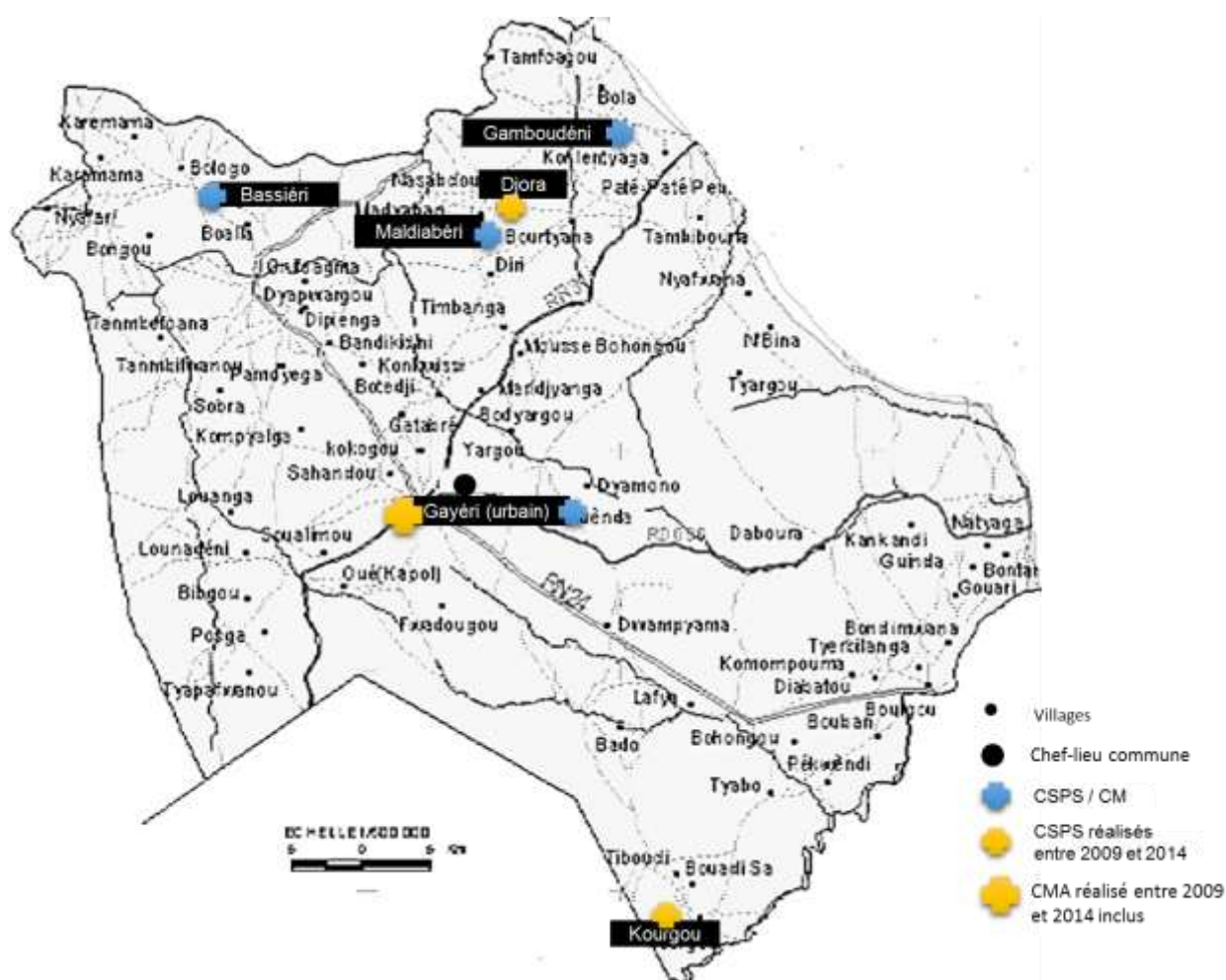
Sources données : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008) ; (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009) ; (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

Réalisation : K. Tade

Carte 11: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Pama

La répartition particulière de la commune avec toute la partie nord qui est une zone forestière, rend les villages assez proches les uns des autres et réduit le RMT des CSPS. On note cependant qu'en 2008, les villages du sud-ouest de la commune n'ont pas de CSPS à proximité (soit 3 villages). L'offre en formations sanitaires est ainsi d'un CSPS pour 9324 habitants, et d'un CMA pour 37 296 habitants. Quatre dépôts pharmaceutiques privés étaient également implantés sur la commune, soit 9 324 habitants pour un dépôt pharmaceutique.

Pendant notre période de référence, la commune de Gayéri disposait de 5 CSPS répartis sur le territoire communal comme indiqués sur la carte ci-dessous :



Sources données : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008) ; (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009) ; (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

Réalisation : K. Tadi

Carte 12: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Gayéri



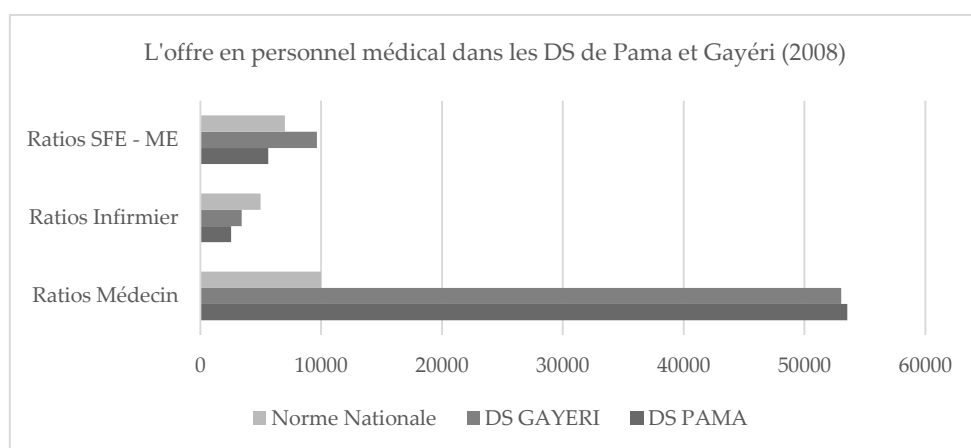
La lecture de cette carte indique une répartition très inégale des CSPS en 2008. Environ une quinzaine de villages situés dans la partie sud de la commune ne disposent pas d'un CSPA à proximité. Et également 7 villages de l'extrême ouest de la commune sont également éloignés du CSPA le plus proche. Il n'existe pas de CMA sur le territoire communal, les habitants de la commune doivent ainsi se rendre dans les communes voisines pour des soins de niveau 2. L'accès aux médicaments était favorisé par la présence de 5 dépôts pharmaceutiques privés, pour un ratio de 9 751 habitants pour un dépôt pharmaceutique.

La lecture comparative des deux cartes de répartition des formations sanitaires sur le territoire communal indique une meilleure répartition de l'offre dans la commune de Pama particulièrement avantagée par la géographie du territoire et l'implantation des villages.

### **Analyse du suivi**

**Au niveau du district : Une amélioration de l'offre de base dans les deux districts mais le DS de Pama maintient son avantage sur le DS de Gayéri.**

Les deux districts ont accru le nombre de formations sanitaires de base. Dans le district de Pama, le nombre de CSPA est passé de 9 à 11, et dans le district de Gayéri, il est passé de 8 à 10. En outre, le district de Gayéri est maintenant doté d'un CMA implanté dans la commune de Gayéri. Et tous les CSPA des deux districts ont été mis aux normes minimales en personnel médical. Leur nombre demeure cependant insuffisant, les ratios habitants/CSPA en 2014 sont supérieurs à ceux de l'année de référence. Il était estimé à 9 736 à Pama, et 10 609 à Gayéri. En outre, le nombre de lits dans les CSPA ont été réduits : 33 lits dans le district de Gayéri et 48 lits dans le district de Pama. Mais le nombre de lits ont été accrus dans le CMA de Pama, il est passé de 19 en 2008 à 48 en 2014. On note également une meilleure répartition de l'offre en services de santé de base. Le RMA était égal à 14,2 km dans le DS de Pama, et à 12,81 dans le DS de Gayéri. La mise en norme des CSPA a contribué à une amélioration de l'offre en personnel médical comme nous pouvons l'observer sur le graphique ci-dessous :



Source : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009)

Graphique 144: L'offre en personnel médical dans les DS de Pama et Gayéri (2008)

Le nombre d'habitants pour un médecin a été réduit dans le DS de Pama, mais a connu un léger accroissement dans le DS de Gayéri, réduisant ainsi l'écart entre les deux districts qui ont également des ratios habitants/infirmier inférieurs à la norme nationale. La performance la plus importante est à noter dans le DS de Pama pour le ratio habitants/SFE-ME qui est passé à 16 819 habitants pour une SFE-ME en 2008 à 5637 en 2014, le ramenant ainsi à un niveau inférieur à la norme nationale. On note également que 100% des médicaments génériques n'ont pas connu de rupture de stock dans les deux districts sanitaires.

#### Au niveau communal : une amélioration de l'offre dans la commune de Pama

Les deux communes se sont dotées de nouvelles formations sanitaires. A Pama, un nouveau CSPS a été ouvert dans le village de Tétourgou (Carte 11 p 438) permettant de renforcer l'offre de base dans le sud et le sud-ouest de la commune. Mais le choix du village d'implantation de ce CSPS rend la distance à parcourir pour l'accès au centre de santé plus long. L'accroissement de la population de la commune rend l'ouverture d'un seul CSPS insuffisant, le ratio est remonté à 10 515 habitants pour un CSPS, supérieur à celui de l'année de référence mais inférieur à celui du district. Un nouveau CMA a aussi été implanté dans le chef-lieu de la commune de Gayéri. Deux nouveaux CSPS ont également été réalisés dans les villages de Djora, au nord de la commune, et de Kourgou, à l'extrême sud de la commune (Cf. Carte 12 p. 439). Le choix du village de Kourgou permet de créer une offre inexistante dans le sud et réduit le temps d'accès au centre de santé de base le plus proche pour les habitants d'une douzaine de villages. Le choix du village de Djora peut être plus discutable au regard de la présence à proximité de trois CSPS dans le nord de la commune, tandis que la partie ouest est encore dépourvue d'un centre de santé, les plus proches étant ceux de Gayéri et de Bassiéri. Le nombre d'habitants pour un CSPS s'en est

tout de même retrouvé réduit, et a été ramené à 11 463 habitants pour un CSPA. Malgré cette baisse, ce ratio demeure cependant supérieur à celui de Pama.

#### La mesure de l'impact sur l'accès à la santé de base:

La mesure de l'impact sur l'accès à la santé de base, présenté dans le tableau ci-dessus, indique que la commune de Gayéri a réalisé de meilleures performances que la commune de Pama, grâce notamment à l'ouverture de deux nouveaux CSPA. L'impact négatif mesuré pour la commune de Pama est estimé à 1912 habitants. Un écart relativement peu élevé, et qui doit être relativisé en notant que le nombre d'habitants pour un CSPA est demeuré plus élevé à Gayéri malgré les progrès réalisés sans la présence d'un partenaire de coopération décentralisée.

Tableau 61: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Pama)

	Pama			Gayéri			DD
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Nombre de CSPA pour 50 000 habitants	5,4	4,8	-0,6	4,1	4,4	0,3	-0,9

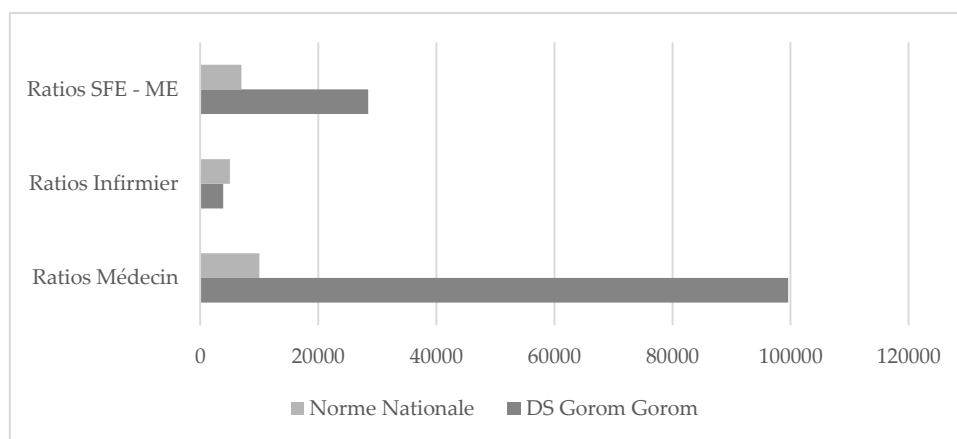
### 3.1.3 Les communes rurales de Markoye et Déou

#### La situation de référence

##### Au niveau du district sanitaire : Un offre en infrastructures insuffisante et peu accessible

Les communes de Markoye et Déou font partie du district sanitaire qui couvre les cinq communes de la province d'Oudalan pour une superficie de 10 069 km<sup>2</sup>. Le district de Gorom-Gorom disposait en 2008 de 18 formations sanitaires dont 15 CSPA, 1 CMA implanté dans la commune de Gorom-Gorom, une infirmerie de garnison et une structure privée. Tous les CSPA respectaient les normes minimales en personnel. 5 dépôts pharmaceutiques étaient également implantés sur le territoire du district. L'ensemble des CSPA disposaient de 101 lits et le CMA de 31 lits répartis entre la maternité et les autres services de médecine. Cette offre est faible et inégalement répartie avec 13 278 habitants pour un CSPA et un RAMT égal à 14,57 km.

L'offre en personnel médical est présentée sur le graphique ci-dessous :



Source : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008)

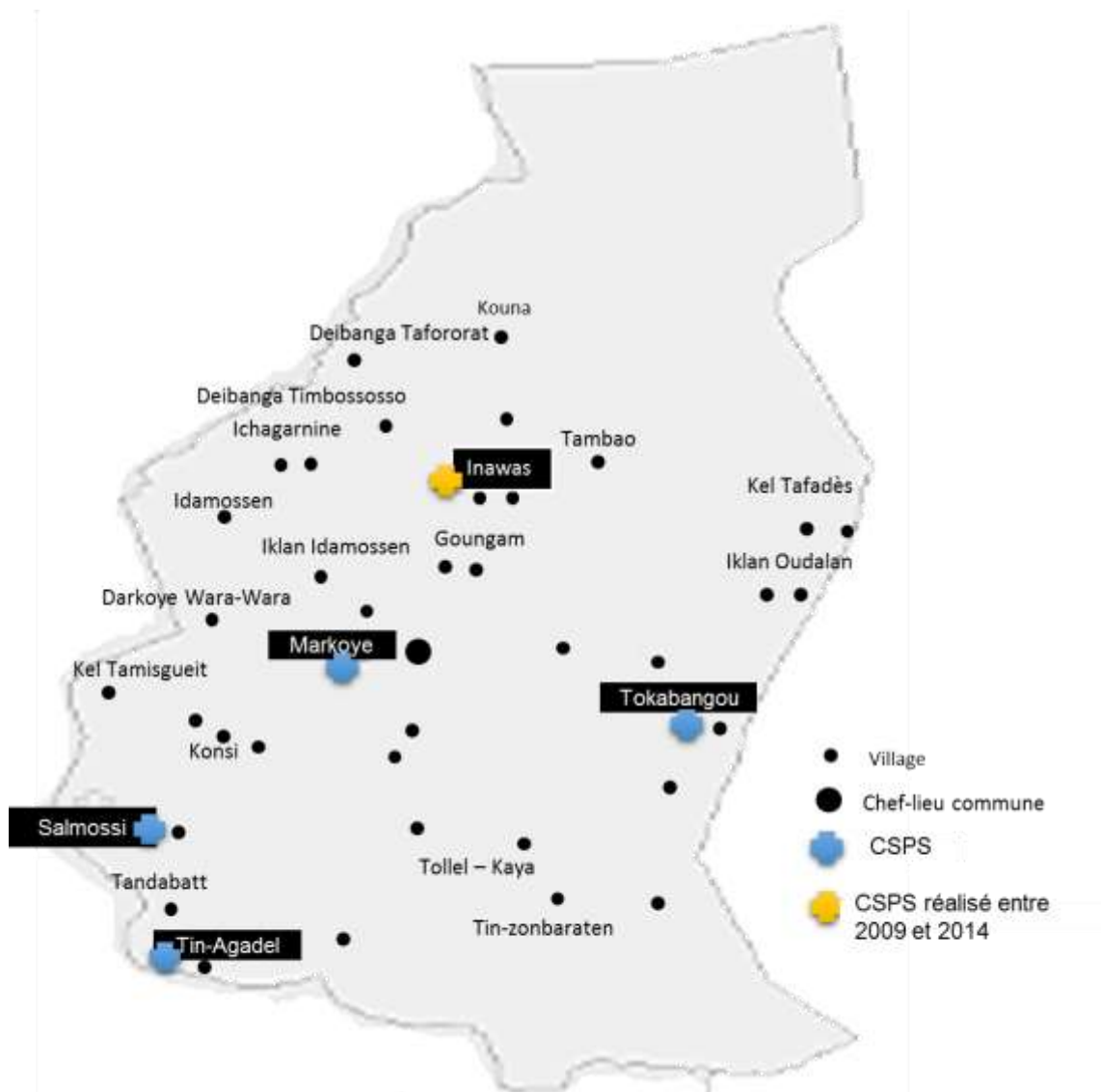
Graphique 145: L'offre en personnel médical dans le DS de Gorom-Gorom (2008)

Comme dans les DS précédemment présentés, le ratio habitants/médecin est très élevé et un important écart existe avec les normes nationales, soit 13 278 habitants pour un médecin. Le nombre d'habitants pour une SFE ou une ME est également au-dessus de la norme nationale. L'accès aux soins de base est cependant facilité par 33 infirmiers d'Etat et 18 infirmiers brevetés, permettant d'obtenir un ratio de 3905 habitants pour un infirmier, un ratio inférieur à la norme nationale. Cette situation dans le district traduit-elle la réalité au niveau communal ?

#### Au niveau communal :

Avec une population inférieure à celle de Déou, la commune de Markoye disposait sur son territoire de 4 CSPS pour un ratio de 6870 habitants pour un CSPS. Et les habitants de la commune de Déou disposaient de 3 CSPS pour un ratio de 68440 habitants pour un CSPS, une offre très faible en formations sanitaires et un écart important avec l'offre disponible sur la commune de Markoye. Chacune de ces deux communes disposait en outre d'un DP sur son territoire, situé dans les chefs-lieux des communes.

La répartition des CSPS sur le territoire communal de Markoye est présentée sur la carte ci-dessous :



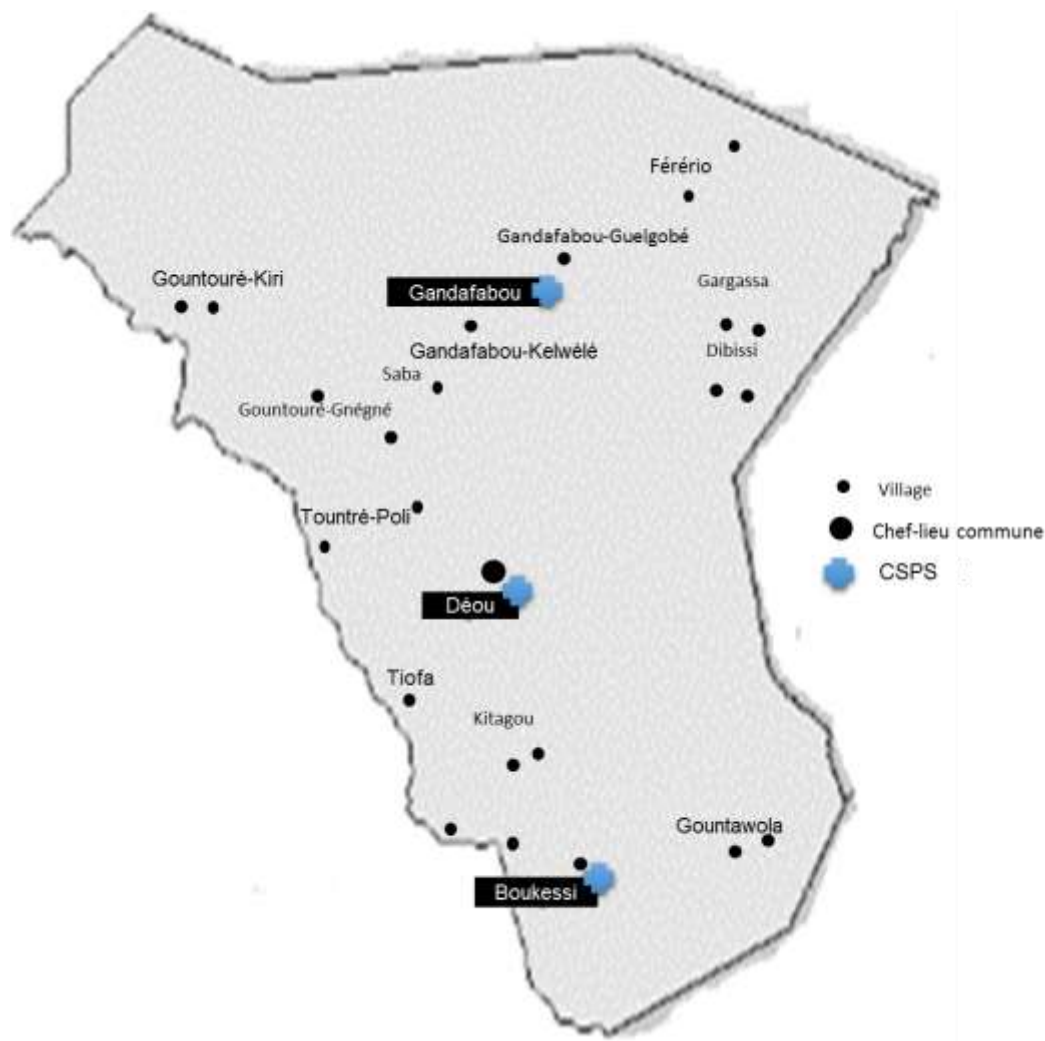
Sources données : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008) ; (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009) ; (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2015)  
Réalisation : K. Tadé

Carte 13: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Markoye

Une inégalité de répartition est observable sur la carte, aucune formation sanitaire de base n'est implantée dans la partie nord de la commune, la plus proche étant celle de Markoye ou de Tokabanguo. Les habitants d'environ 6 villages devront parcourir une distance importante pour rejoindre le CSPS le plus proche. Tandis que la partie sud dispose de deux CSPS pour environ une douzaine de villages, certaines pouvant également accéder au CSPS du chef-lieu de la commune.

La répartition des formations sanitaires sur le territoire communal de Déou, bien qu'elle soit insuffisante au regard du ratio habitants/CSPS, est plus équitable entre les treize villages de la commune. En effet,

en observant la carte ci-dessous, on constate que les trois CSPS sont situés au nord, au centre et au sud de la commune.



Sources données : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008) ; (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009) ; (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

Réalisation : K. Tadé

Carte 14: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Déou

## Analyse du suivi

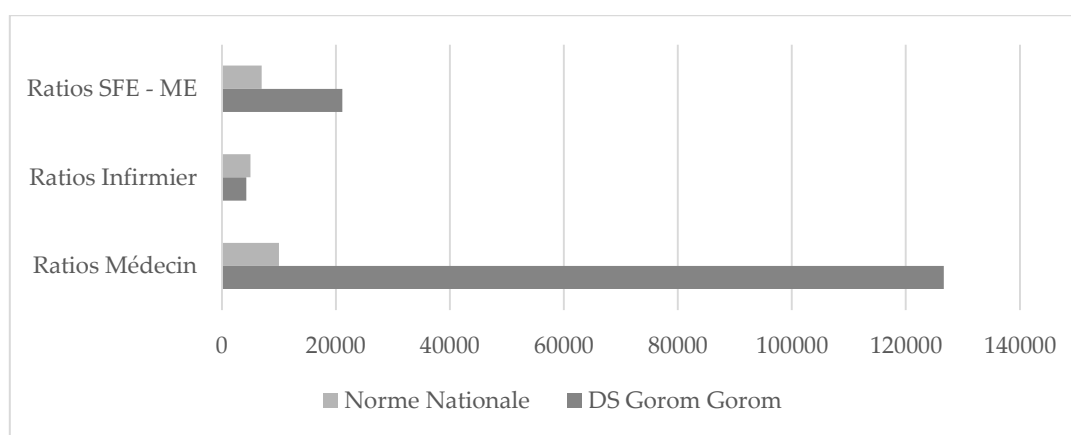
### Au niveau du district

Deux nouveaux CSPS ont été implantés dans le district de Gorom-Gorom, dans la commune de Gorom-Gorom et dans la commune de Markoye. Une amélioration qui demeure insuffisante au regard du nombre d'habitants, le ratio en 2014 était de 14074 habitants pour un CSPS, mais qui a permis d'améliorer l'accessibilité des CSPS avec un RMAT qui est passé de 14,57 en 2008 à 13,3 en 2014. Le district a également maintenu le respect des normes minimales en personnel dans tous les CSPS du

district. Il a accru le nombre de lits dans les CMA (plus 14 lits) mais en a réduit le nombre dans les CSPS (moins 5 lits).

On note également qu'aucun médicament générique n'a été en rupture de stock au cours de l'année 2014.

L'offre en personnel médical est présentée dans le graphique ci-dessus. Le nombre d'habitants pour un médecin s'est accru et est égal en 2014 à 126 663 habitants pour un médecin. Le ratio habitants / SFE-ME a été réduit mais demeure supérieur aux normes nationale, soit 21 110 habitants pour une SFE-ME. Le ratio habitants / infirmier s'est accru mais demeure inférieur aux normes nationales, assurant ainsi l'accès aux soins de base.



Source : (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

Graphique 146: L'offre en personnel médical dans le DS de Gorom-Gorom (2014)

### Au niveau communal

La commune de Markoye s'est dotée d'un nouveau CSPS implanté dans le village d'Inawas (Cf. [Carte 13](#) p. 444), dans la partie nord auparavant dépourvue en formation sanitaire. La répartition en offre de soins de base s'en est ainsi trouvée améliorée, mais certains villages plus isolés comme Tin-Zorabaten et Tollel – Kaya ont encore un accès difficile aux services de santé de base les plus proches. Le ratio habitants / CSPS n'a cependant connu qu'une légère baisse en passant à 6 864 habitants pour un CSPS.

Entre 2009 et 2014, la commune de Déou n'a réalisé aucune nouvelle formation sanitaire, en maintenant le nombre de ces CSPS à trois. Avec l'accroissement de la population, l'offre en services de santé de base sur le territoire est maintenant de 10 545 habitants pour un CSPS, creusant ainsi l'écart avec la commune de Markoye.

### La mesure de l'impact :

L'ouverture d'un nouveau CSPS dans la commune de Markoye a été un avantage certain pour la commune qui parvient à maintenir constant l'offre en services de santé de base sur la commune. Tandis que la commune de Déou a connu une baisse de son offre. La mesure de l'impact indique ainsi une double différence importante avec la commune de Déou comme nous pouvons le noter dans le tableau ci-dessous :

Tableau 62: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Markoye)

	Markoye			Déou			DD
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
<b>Nombre de CSPS pour 50 000 habitants</b>	7,3	7,3	0	5,9	4,7	-1,2	<b>1,2</b>

### 3.1.4 Les communes de Pabré et Kayao

#### La situation de référence

Les communes de Pabré et de Kayao font partie respectivement des districts sanitaires de Sigh-Noghin et de Saponé qui s'étendent sur des superficies respectivement égales à 546 km<sup>2</sup> et 1700 km<sup>2</sup>. Le district de Sigh-Noghin couvre la commune de Pabré et L'arrondissement Sigh-Noghin de Ouagadougou, le territoire de Pabré constituant environ 75% du territoire sanitaire. Et le district de Saponé regroupe trois des six communes de la province du Bazéga, la commune de Kayao représentant environ 36% de la superficie du territoire sanitaire.

L'offre en formations sanitaires dans les deux districts est répertoriée dans le tableau ci-dessous. On observe qu'il existe peu d'écart entre les offres en services de santé de base dans les deux districts comme nous pouvons le noter sur le tableau ci-dessus.

Tableau 63: Formations sanitaires des DS de Sigh-Noghin et Saponé

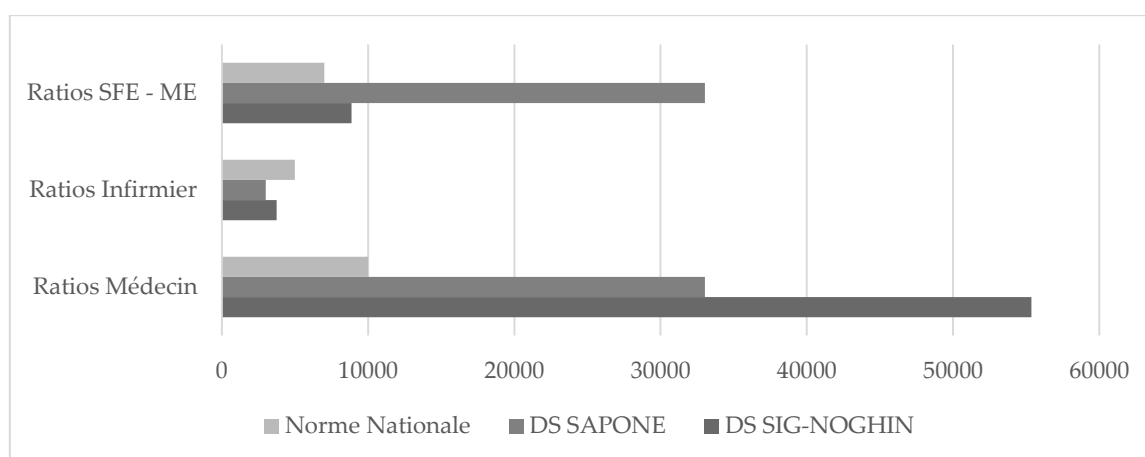
Formations sanitaires	Sigh-Noghin	Saponé
<b>CMA</b>	1	1
<b>CSPS</b>	13	14
<b>Dispensaires isolés</b>	3	1
<b>FS privées</b>	15	0
<b>Officines</b>	6	0
<b>Dépôts pharmaceutiques</b>	5	6
<b>Lits CMA</b>	37	39
<b>Lits CSPS</b>	153	157

Sources : (Minsitère de la santé - Burkina Faso, 2009)



La principale différence dans le volume de l'offre entre les deux districts est l'offre privée importante dans le DS de Sig-Noghin (15 formations sanitaires) et inexistante dans le DS de Saponé qui ne disposait également d'aucune pharmacie. On observe également une similarité dans le respect des normes en personnel des CSPS : 92,86% des CSPS du DS de Sigh-Noghin respectaient les normes minimales, et 92,31% de celles du DS de Saponé. La comparaison des ratios habitants/ CSPS, sans la prise en compte de l'offre privée, indique un important écart entre les deux districts, soit 12 304 habitants pour un CSPS dans le DS de Sigh-Noghin et 6 608 habitants pour un CSPS dans le DS de Saponé. L'offre publique est plus faible mais plus accessible dans le premier district, les habitants du territoire sanitaire de Sigh-Noghin parcourant en moyenne 3,11 km pour atteindre le CSPS le plus proche. Le RMAT est ainsi inférieur à la norme nationale qui est de 5 km, et de celui du DS de Saponé qui est égal à 6,01 km. Ce résultat doit cependant être en partie attribué à l'écart entre la superficie des territoires sanitaires, le DS de Sigh-Noghin couvre une superficie qui représente environ le tiers de la superficie du DS de Saponé.

L'offre en personnel médical dans les deux districts en 2008 est présentée sur le graphique suivant :



Source : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008)

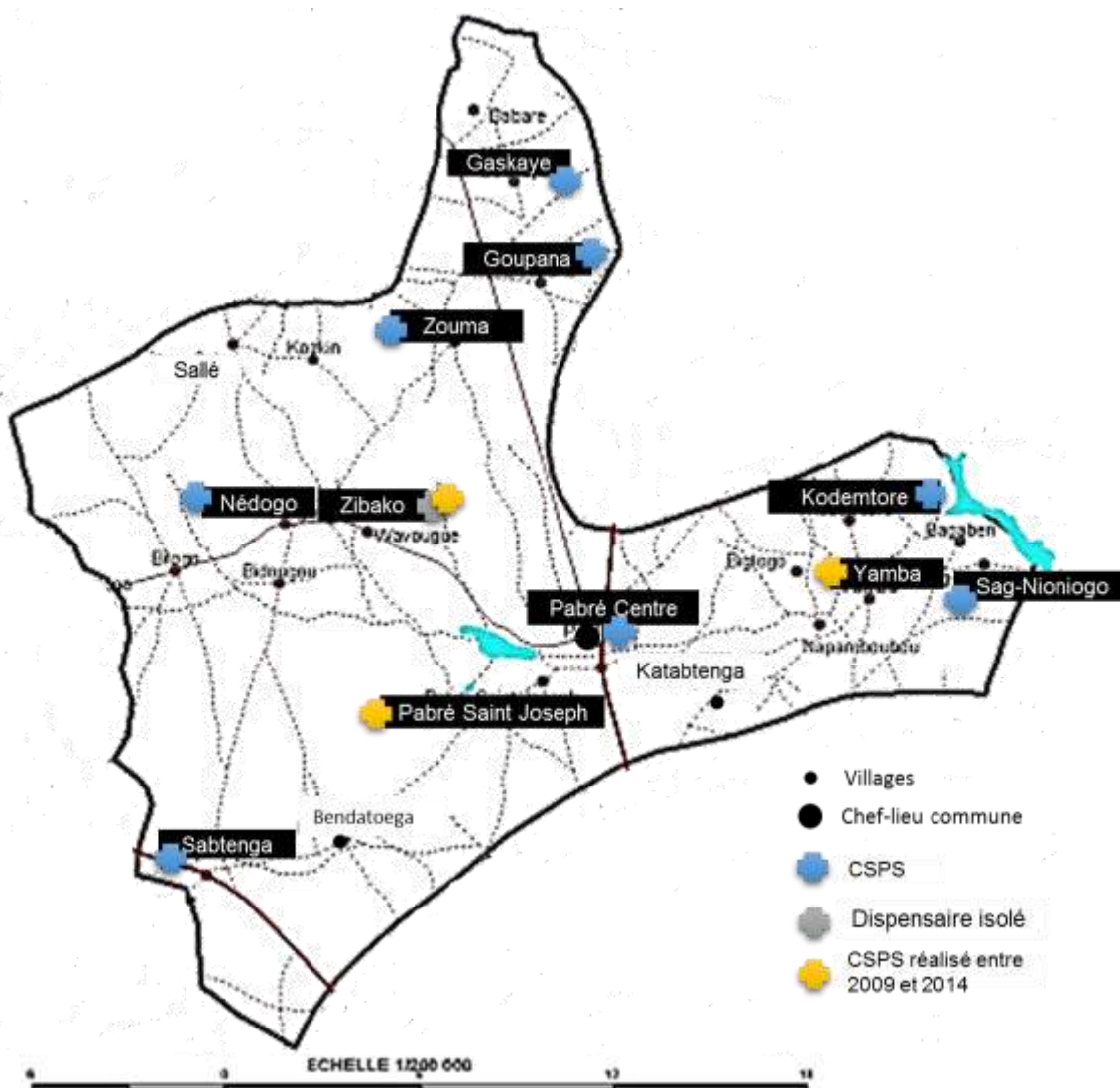
Graphique 147: L'offre en personnel médical dans les DS de Sig-Noghin et Saponé (2008)

Le DS de Saponé a le ratio habitants/médecin le plus faible des deux, bien qu'il soit supérieur à la norme nationale comme dans le DS de Sig-Noghin. L'offre pour la prise en charge des femmes en âge de procréer y est cependant plus faible avec seulement trois SFE – ME pour 296 518 habitants, soit 33 038 habitants pour une sage-femme d'Etat ou une maïeuticienne d'Etat. Cette offre est complétée par 22 auxiliaires accoucheuses présentes dans les centres de santé de base. Le DS de Sig-Noghin a une offre en SFE-ME plus importante avec un ratio de 8 859 habitants/SFE - ME, plus proche de la norme nationale, et complétée par 86 auxiliaires accoucheuses.

Le personnel médical le plus présent dans les deux districts sanitaires est les infirmiers (infirmiers d'Etat et infirmiers brevetés), avec des ratios habitants/infirmiers inférieurs à la norme nationale. Il était égal à 3 754 dans le DS de Sig-Noghin et à 3 003 dans le DS de Saponé.

**Au niveau communal :**

L'offre en formations sanitaires de base est importante dans la commune de Pabré avec la présence de 8 CSPS et un dispensaire isolé, pour un ratio de 3 487 habitants pour un CSPS. Ils sont répartis sur le territoire communal comme décrit sur la carte ci-dessous. La partie ouest est la moins pourvue en formations sanitaires avec seulement un dispensaire isolé dans le village de Zibako. Le RMAT du district sanitaire semble ainsi se refléter dans la commune de Pabré où les habitants parcourent en moyenne 3,6 km pour atteindre la formation sanitaire la plus proche (MEF Burkina Faso, 2009). On ne retrouve aucune pharmacie dans la commune de Pabré, toutes celles du district étant situées dans l'arrondissement Sig-Noghin, mais un dépôt pharmaceutique privé est implanté dans le chef-lieu de la commune.



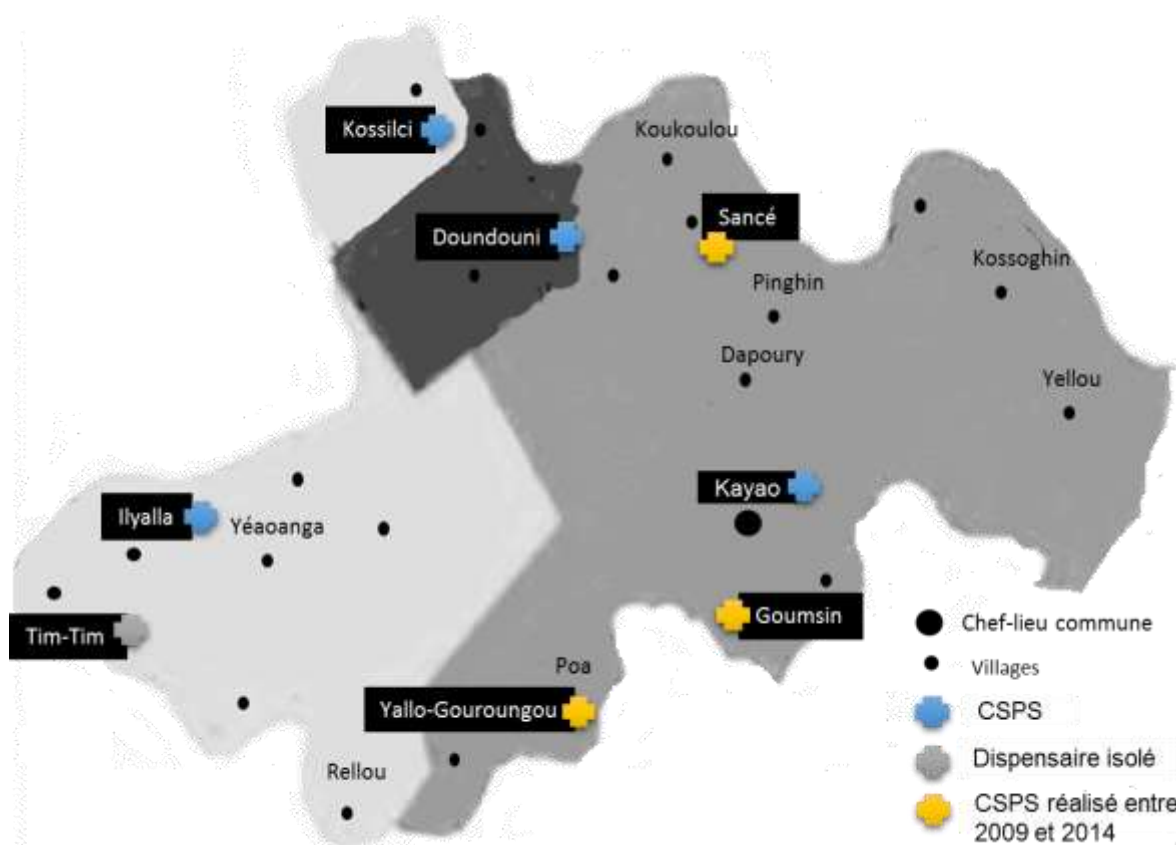
Fond de carte : (YAMEOGO, 2010)

Sources données : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008) ; (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009) ; (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2015)

Réalisation : K. Tade

Carte 15: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Pabré

L'offre en formations sanitaires est plus faible dans la commune de Kayao qui ne dispose que de 5 CSPS pour une population plus importante que celle de la commune de Pabré. L'offre disponible sur le territoire communal est donc de 6 784 habitants pour un CSPS. En outre, leur répartition sur le territoire, présentée sur la carte ci-dessous, permet de noter que 3 villages situés dans l'est de la commune sont éloignés des CSPS les plus proches qui sont ceux du chef-lieu Kayao ou du village de Doundouni. Quatre villages de l'extrême sud de la commune sont également très éloignés du centre de santé le plus proche, le dispensaire du village de Tim-Tim. Le CSPS d'Ilyalla est plus éloigné mais les femmes enceintes pourront y avoir accès à une maternité. Et comme dans la commune de Pabré, un seul dépôt pharmaceutique est disponible dans le chef-lieu de la commune.



Fond de carte : PDVAP (Projet de Développement de Vaccins Antipaludiques)

Sources données : (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2008) ; (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009) ; (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

Réalisation : K. Tade

Carte 16: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Kayao

## Analyse du suivi

### Au niveau du district sanitaire

En 2014, le nombre de CMA dans les deux districts est resté stable, et on enregistrait un nombre égal de CSPS, soit 18 CSPS dans chaque district comme l'indique le tableau ci-dessous qui répertorie le nombre de formations sanitaires dans les deux districts en 2014. Des dispensaires et des maternités ont été « normalisés » dans le district de Sig-Noghin et remplacés par des CSPS. Mais avec un nombre d'habitants plus important dans le district de Sig-Noghin, l'offre publique disponible sur le territoire sanitaire y est plus faible que celle du district de Saponé et supérieure à celle de l'année de référence. Nous avons ainsi 15 506 habitants pour un CSPS dans le district de Sig-Noghin, et 5 077 habitants pour un CSPS dans district de Saponé qui est parvenu à réduire ce ratio en 2014.

Tableau 64 : Formations sanitaires des DS de Sigh-Noghin et Saponé (2014)

Formations sanitaires	Sigh-Noghin	Saponé
<b>CMA</b>	1	1
<b>CSPS</b>	18	18
<b>Dispensaires isolés</b>	3	2
<b>FS privées</b>	30	0
<b>Officines</b>	6	0
<b>Dépôts pharmaceutiques</b>	5	6
<b>Lits CMA</b>	214	46
<b>Lits CSPS</b>	121	67

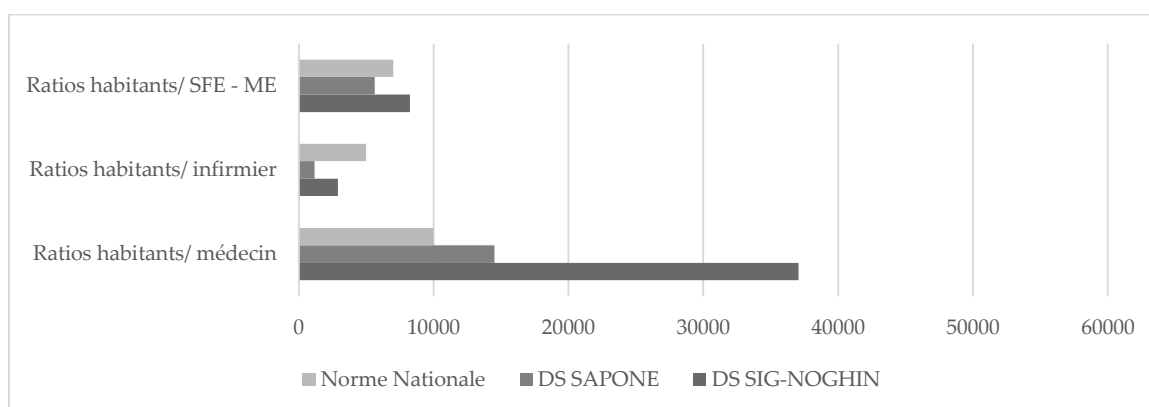
Source : (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

L'offre privée est ainsi déterminante pour l'amélioration de l'accès aux soins de santé dans le district de Sig-Noghin. On y retrouve en 2014 un nombre encore plus grand de formations sanitaires privées qui est constituée de 3 cliniques, 5 centres médicaux (dont 3 avec antenne chirurgicale), 3 CSPS, des cabinets de soins infirmiers, des cliniques d'accouchement etc.

Malgré une offre publique faible, le DS de Sig-Noghin est parvenu à réduire son RMAT qui était déjà faible en 2008 en le ramenant à 3 sans l'offre privée, et à 2,1 avec l'offre privée. Le DS de Saponé est également parvenu, avec l'accroissement du nombre de formations sanitaires, à réduire la distance moyenne parcourue par les habitants pour atteindre un CSPS qui est estimée à 5,2 km, un RMAT pratiquement égal à la norme nationale.

Le nombre d'officines dans le DS de Sig-Noghin s'est également accru avec deux nouvelles pharmacies installées en plus des 5 DP déjà présents. Le nombre de DP en activité dans le DS de Saponé s'est réduit en passant à 3, au profit de l'ouverture de la première pharmacie installée sur son territoire sanitaire.

L'offre en personnel médical dans les deux districts est décrite par le graphique ci-dessous :



Source : (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015)

Graphique 148 : L'offre en personnel médical dans les DS de Sig-Noghin et Saponé (2014)

En comparant ce graphique à celui de l'année de référence (p. 448) on note une réduction de ces trois ratios dans les deux districts, la baisse la plus importante étant celle du ratio habitants/médecin qui a baissé de 183 301 points dans le DS de Sig-Noghin, et de 18 534 points dans le DS de Saponé grâce naturellement à une augmentation du nombre de médecins exerçant sur les deux territoires sanitaires. Le nombre d'infirmiers de SFE et ME ce sont également accrus, le premier permettant aux DS de maintenir leurs ratios habitants/infirmier inférieurs à la norme nationale. La performance la plus importante a été réalisée par le DS de Saponé qui enregistre 1 167 habitants pour un infirmier en 2014. Ce district qui avait un ratio habitants/SFE-ME très élevé au cours de l'année de référence (33 038), l'a ramené à 5641 habitants pour une SFE – ME, une valeur inférieure à la norme nationale. Elle a ainsi normalisée tous ces CSPS, 100% d'entre eux respectant les normes minimales en personnel. Dans le DS de Sig-Noghin, seulement 88,9% des CSPS respectaient les normes minimales en personnel en 2014.

### **Au niveau communal**

La commune de Pabré a accru le nombre de services de santé de base présents sur le territoire qui est, au cours de l'année de suivi, égal à 11 CSPS répartis comme indiqués sur la carte (p 450). Le dispensaire de Zibako a été normalisé et est devenu un CSPS contribuant ainsi à renforcer, avec l'ouverture en outre du CSPS du village de Nédogo, l'offre en services de santé de base dans l'ouest de la commune. Deux nouveaux CSPS ont également été implantés dans le village de Yamba et à Pabré Saint Joseph respectivement dans l'est et le centre-sud de la commune. Ces choix d'implantations sont de nature à réduire la distance moyenne parcourue par les habitants des villages aux alentours, en particulier dans l'ouest de la commune. La commune de Pabré a la particularité d'avoir des centres de santé dont la construction est achevée depuis 2010 mais qui n'étaient pas encore fonctionnels en 2014 par manque de personnel médical et d'équipement. Ce sont les centres de santé des villages de Bilgo, et Sallé. Mais avec une offre en 2014 de 2 753 habitants pour un CSPS et un RMAT qui était déjà en dessous de la norme nationale, la pertinence de la réalisation de ces nouveaux CSPS peut être posée. Cet état de fait fût relevé par le chargé de coopération décentralisée de la commune de Pabré en argumentant sur le manque de coordination de certaines actions menées par des associations et ONG sur le territoire<sup>70</sup>.

La commune de Kayao a également amélioré son offre en services de santé de base en réalisant 3 nouveaux CSPS comme indiqué sur la carte (p. 451) avec un ratio de 5 362 habitants pour un CSPS. Le choix d'implantation de ces nouvelles structures de santé a permis de réduire la distance parcourue par les habitants des villages situés dans l'est et le sud de la commune. Mais les villages de Yellou et Kossoghin (dans l'ouest) sont encore éloignés du CSPS le plus proche.

---

<sup>70</sup> Entretien réalisé le 25/08/2014

## La mesure de l'impact

Le tableau ci-dessous présente le calcul de la mesure de l'impact sur l'offre en service de santé de base :

**Tableau 65: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Pabré)**

	Pabré			Kayao			
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	DD
CSPS pour 50 000 habitants	14,3	18,2	3,9	7,4	9,3	1,9	2
Dispensaires pour 50 000 habitants	16,1	18,2	2,1	8,8	10,5	1,7	0,4
Maternités pour 50 000 habitants	14,3	18,2	3,9	7,4	9,3	1,9	2

Les deux communes ont accru l'offre en services de santé de base entre la période de référence et la période de suivi. Le calcul de la double différence présenté dans le tableau ci-dessus indique cependant que la commune de Pabré a réalisé de meilleures performances entre 2008 et 2014, les trois indicateurs ont donc été impactés dans la commune la commune de Pabré.

### Encadré 6 : Les normes de Fonctionnement des CSPS au Burkina Faso

#### La composition du personnel du CSPS :

- La norme minimale du personnel du CSPS est de trois agents qui sont :
- L'infirmier de poste
- L'accoucheuse auxiliaire ou la matrone (formée par un infirmier)
- L'agent itinérant de santé ou le manœuvre

Les autres types de personnel seront :

- Le gérant du dépôt de MEG
- Le caissier
- Le gardien

#### Les activités principales du CSPS :

- Diagnostic et traitement des maladies
- Vaccination
- Consultations prénatales
- Accouchements
- Planification familiale
- Consultation du nourrisson sain
- Récupération nutritionnelle
- Vente de médicaments
- Education pour la santé
- Collecte des données
- Supervision des agents de santé communautaire
- Monitoring des activités
- Formation des agents de santé communautaires
- Réunions
- Micro planification
- Suivi/évaluation des activités

Le CSPS sera géré par un Comité de Gestion (COGES) :

C'est une structure communautaire en charge de la gestion des questions de santé relevant de son aire sanitaire (des villages ou des secteurs). Le COGES est composé de membres élus par l'assemblée de villages ou de secteurs et du responsable de la formation sanitaire. Le COGES assurera différents rôles dans :

- La prise de décision
- La Gestion des ressources financières
- La mobilisation sociale
- La mobilisation des ressources

## 3.2 L'accès à la santé de base dans les communes béninoises

Le système de santé béninois a également une structure pyramidale comparable à celle du Burkina Faso, avec le territoire national découpé en zones sanitaires (ZS). Les services de santé de base sont donc les Centres de Santé d'Arrondissement (CSA) qui sont comparables aux CSPS du Burkina Faso. L'offre est également enrichie par les dispensaires isolés et les maternités isolées. Chaque ZS doit disposer d'un hôpital de zone (HZ) implanté dans le chef-lieu de la zone sanitaire et devant disposer également d'une antenne chirurgicale.

### 2.2.1 Les communes de Djougou et Savalou

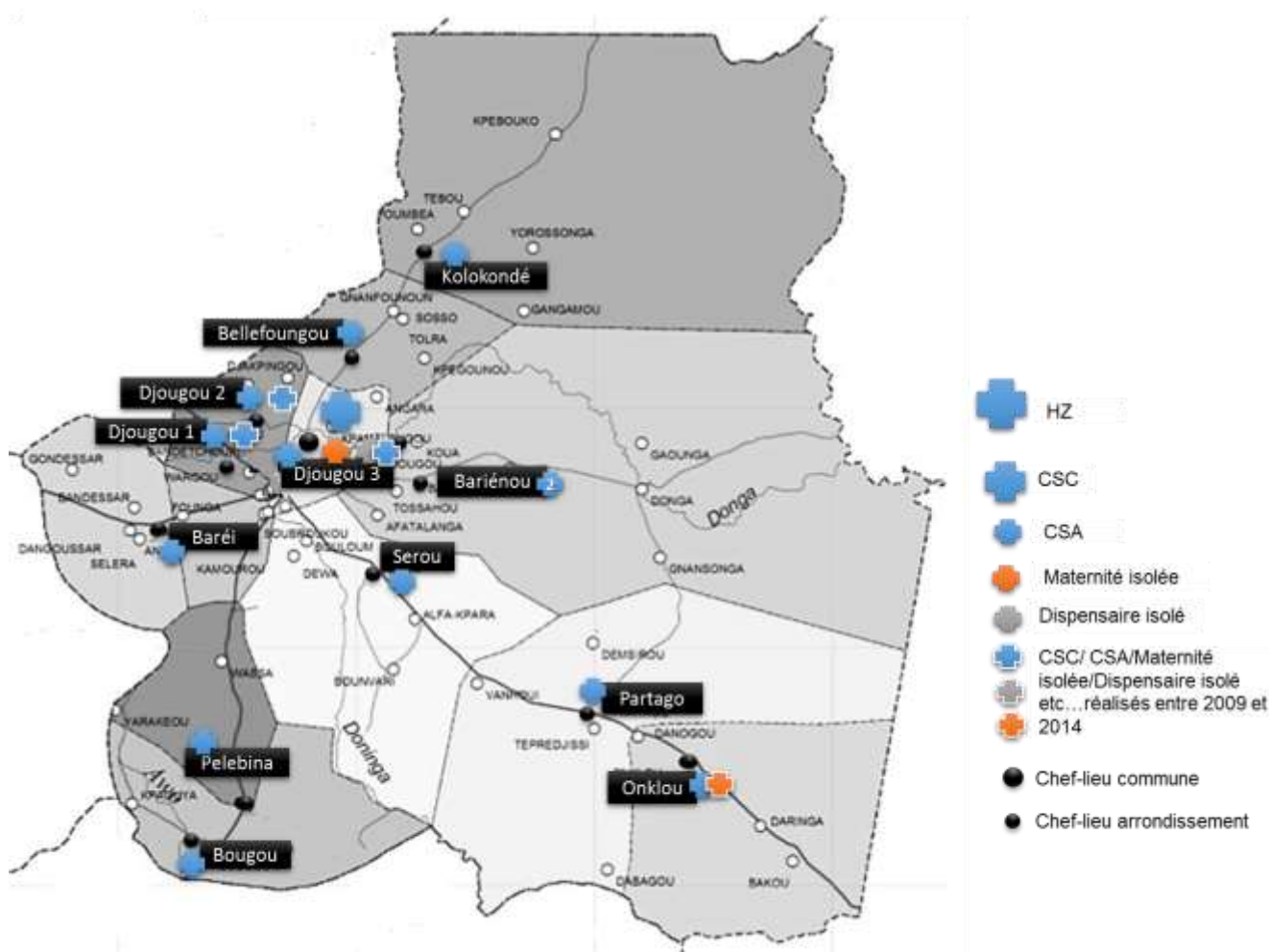
**La situation de référence : une meilleure couverture sanitaire et une offre en personnel médical plus importante dans la commune de Djougou**

La commune de Djougou fait partie de la zone sanitaire Djougou-Copargo-Ouaké (ZS DCO) composée de trois communes du département de la Donga, dont elle porte le nom. Cette zone sanitaire couvre une superficie estimée à 5 465 km<sup>2</sup> avec une population estimée en 2008 à 338 407 habitants. La commune de Djougou représente environ 72% de la superficie de cette zone sanitaire. L'offre en infrastructures sanitaires de la ZS DCO en 2008 était d'un hôpital de zone implanté dans la commune de Djougou, de 22 centres de santé (100% des arrondissements couverts) et 14 713 habitants pour un centre de santé. Le RMAT était de 8,9 km, supérieur aux normes nationales.

L'offre en ressources humaines était de 32 836 habitants/médecin, 3507 habitants/infirmier et 3452 femmes en âge de procréer (FAP) pour une sage-femme. Le ratio supérieur à la norme nationale étant celui du nombre d'habitants pour un médecin.

Au niveau communal, en plus de l'hôpital de la ZS implanté sur la commune de Djougou, les habitants disposaient d'un CSC, de 13 CSA, d'un dispensaire isolé, et d'une maternité isolée répartis sur le territoire communal comme indiqué sur la carte ci-dessous :





Fond de carte : (IREDA BENIN, 2003)

Sources données : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015) ; (INSAE Bénin, 2003), (BIAOU, et al., 2006)

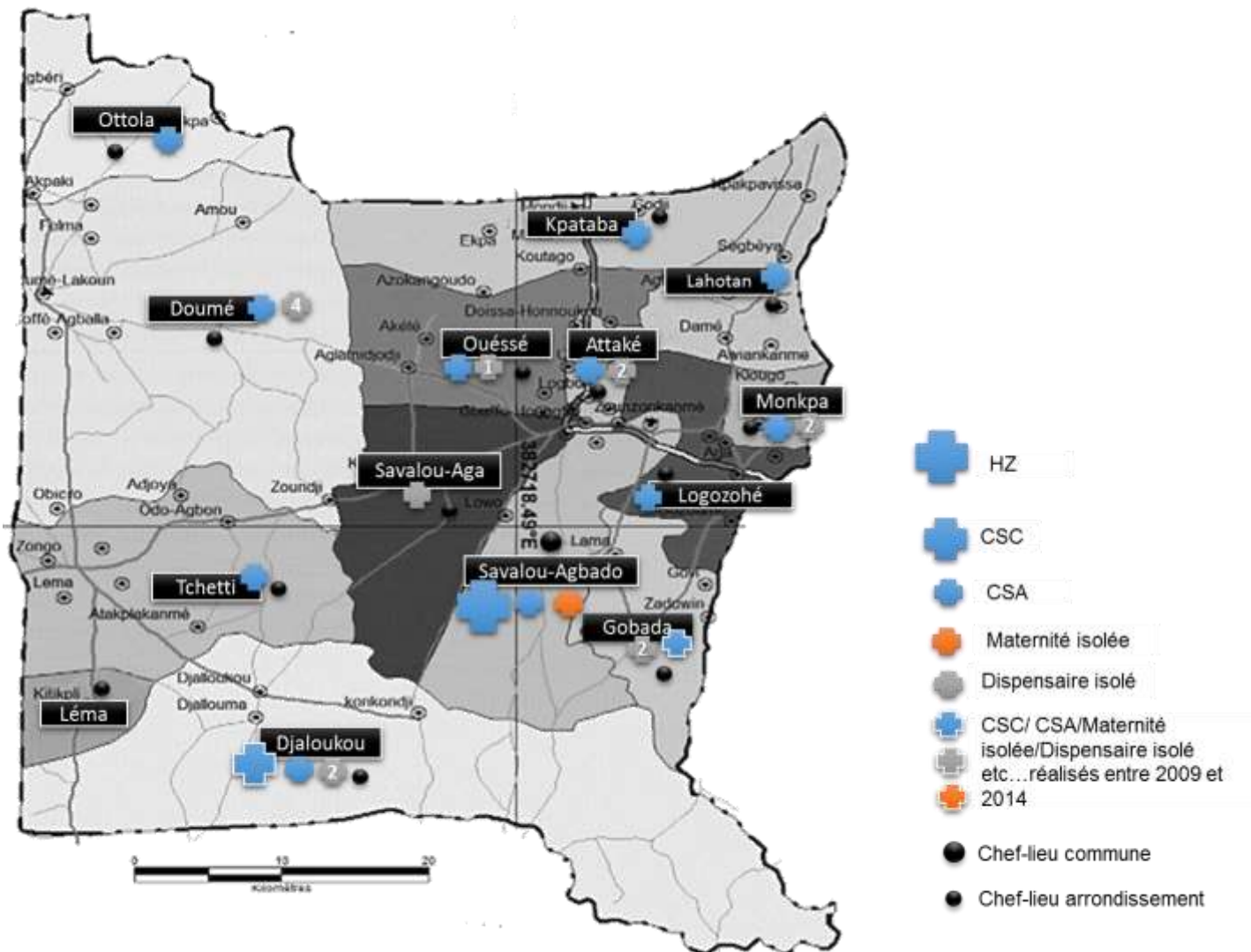
Réalisation : K. Tadé

Carte 17: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Djougou

La stratégie de l'Etat béninois étant que chaque arrondissement dispose d'un CSA et chaque commune d'un CSC, cet objectif était atteint en 2008 pour la commune de Djougou. L'un des arrondissements les plus étendus de la commune, l'arrondissement de Bariénou avec 19 villages, disposait de deux CSA. L'offre était ainsi de 3,8 centres de santé pour 50 000 habitants. Le RMAT des centres de santé était alors de **4292 m**.

La commune appariée de Savalou fait partie de la zone sanitaire Savalou-Banté (ZS SB) qui s'étend sur une superficie de 5 349 km<sup>2</sup> avec une population estimée en 2008 à 234 576 habitants. La commune de Savalou représente environ 56% de la population et 50% de la superficie de la ZS. L'offre en infrastructures sanitaires dans la ZS SB était d'un hôpital de zone, de 18 centres de santé, et d'une maternité isolée, soit 11 793 habitants pour un centre de santé (CSA et CSC). Le RMAT de la zone

sanitaire était de 9,7 km, supérieur à la norme nationale, mais inférieur à celui de la ZS Djougou-Copargo-Ouaké.



Fond de carte : (Commune de Savalou, 2011)

Sources données : (Ministère de la santé - Bénin, 2015) ; (Ministère de la santé du Bénin, 2015), (CAPO-CHICHI, et al., 2006)

Réalisation : K. Tadé

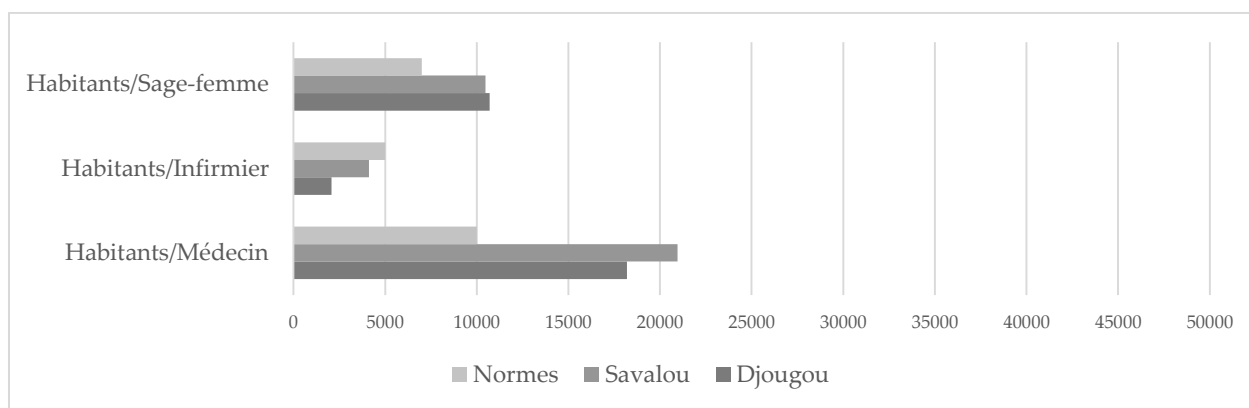
Carte 18: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Savalou

L'hôpital de zone de la ZS SB est implanté sur la commune de Savalou, dans l'arrondissement de Savalou, arrondissement qui accueillait en outre le CSC. Les autres formations sanitaires fonctionnelles dans la commune sont 10 CSA, 14 dispensaires isolés, et une maternité isolée répartie sur le territoire communal comme indiqué sur la carte ci-dessous. Le taux de couverture sanitaire de la commune était de 90%.

Les arrondissements de Léma, de Gobada et de Savalou-Aga ne disposaient pas de CSA en 2008. Cependant l'arrondissement de Gobada disposait de deux dispensaires implantés dans deux de ces villages, et l'arrondissement de Savalou-Aga disposait d'un dispensaire. Aucune formation sanitaire n'avait été réalisée dans l'arrondissement de Léma qui a un territoire peu étendu mais une population qui est estimée à 6 979 habitants.

La comparaison des situations de référence dans l'accès à la santé des communes de Djougou et Savalou nous montre un volume de l'offre en formation sanitaires plus importante dans la commune de Djougou avec 100% des arrondissements disposants d'un CSA ou d'un CSC. Mais en termes d'offre par habitants nous avons une offre supérieure dans la commune de Savalou, **5,72 centres de santé** (CSC ou un CSA) pour 50 000 habitants contre 3,8 centres de santé pour 50 000 habitants à Djougou.

L'offre en personnel médical dans les deux communes est présentée dans le graphique ci-dessous.



Source de données : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015) ; (CAPO-CHICHI, et al., 2006) ; (Commune de Savalou, 2011)

Graphique 149 : L'offre en personnel médical dans les communes de Djougou et Savalou (2008)

La lecture de ce graphique nous indique une offre en personnel médical plus importante dans la commune de Djougou en 2008. Le ratio habitants/médecin est supérieur à la norme nationale dans les deux communes, mais celui de Djougou est inférieur à celui de Savalou et plus proche de la norme. Djougou parvient à obtenir des ratios inférieurs à la norme et à ceux de Savalou pour le nombre d'habitants pour une sage-femme, tandis que les ratios nombre d'habitants pour une sage-femme sont presque égaux sur les deux territoires.

### Le suivi : La commune de Djougou accroît plus vite son offre en centres de santé

En 2014, les deux zones sanitaires ont amélioré leur offre en formations sanitaires à travers la normalisation de certains dispensaires en centres de santé et la construction de nouveaux CSA devenus fonctionnels en 2014.

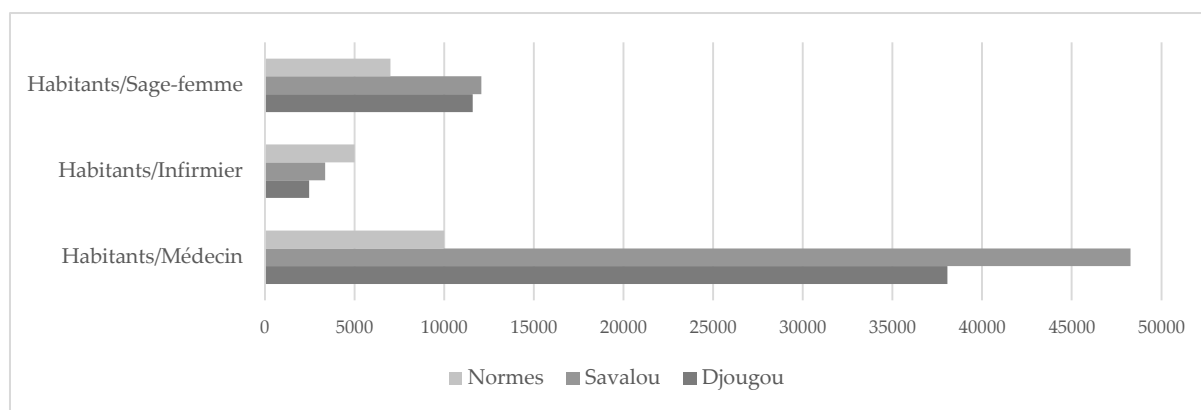
Au niveau des zones sanitaires, la ZS Djougou-Copargo-Ouaké disposait en 2014 de 25 centres de santé, de 11 dispensaires isolés et de 4 maternités isolées pour un ratio de 15 918 habitants pour un centre de santé. Malgré cet accroissement du nombre de centres de santé, seulement 90,9% des arrondissements de la ZS étaient couverts (Ministère de la santé - Bénin, 2015).

La ZS Savalou-Bantè a enregistré un accroissement moins important du nombre de centres de santé qui est passé de 18 en 2008 à 21 en 2014 pour 91,3% d'arrondissements couverts et 12 547 habitants pour un centre de santé.

Au niveau communal, Djougou avait trois nouveaux CSA ouverts en 2014, répartis sur le territoire communal comme indiqué sur la carte (p 456). Avec 100% des arrondissements de la commune disposant déjà d'un centre de santé, l'offre en formations sanitaires a été renforcée dans l'arrondissement de Djougou III où le dispensaire a été transformé en centre de santé, et l'ouverture de deux nouveaux CSA dans les arrondissements de Djougou I et Djougou II, les arrondissements les plus peuplés de la commune. Une nouvelle maternité a également été ouverte dans l'arrondissement d'Onklou. Avec un accroissement important de la population, l'offre est maintenant de 3 centres de santé pour 50 000 habitants. Le choix d'implantation de ces nouveaux CSA qui répondait à une croissance de la demande dans les zones urbaines, n'a pas permis d'améliorer l'accessibilité géographique sur l'ensemble du territoire communal. En effet, des arrondissements très étendus comme Kolokondé et Partago ne disposent que d'un seul CSA qui est situé dans le chef-lieu de l'arrondissement, celui-ci ayant une position excentrée des autres villages de l'arrondissement.

La commune de Savalou avait en 2014 un nouveau centre santé fonctionnel dans l'arrondissement de Gobada qui en était dépourvu, et un CSC qui a remplacé le CSA dans l'arrondissement de Djaloukou. La nouvelle offre en formations sanitaires de la commune était alors de 4,48 centres de santé (CSA et CSC) pour 50 000 habitants. Cette offre est toujours supérieure à celle de Djougou en termes de centres de santé par nombre d'habitants, mais en termes de couverture sanitaire, seulement 93% des arrondissements de Savalou disposent d'un centre de santé, contre 100% dans la commune de Djougou.

L'offre en personnel dans les deux communes est représentée par le graphique ci-dessous :



Source de données : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015) ; (Commune de Savalou, 2011)

Graphique 150: L'offre en personnel médical dans les communes de Djougou et Savalou (2014)

On peut y observer que le nombre de médecins dans les centres de santé de la commune n'a pas suivi l'accroissement de la population. En 2014, on ne comptait que trois médecins dans la commune de Savalou (contre cinq médecins en 2008), et 7 médecins dans les formations sanitaires de la commune de Djougou (contre 10 médecins en 2008). Les ratios habitants/médecins ont ainsi connu une hausse en 2014. Le nombre de sages-femmes s'est accru dans les deux communes, avec une hausse plus importante dans la commune de Djougou qui est passé de 17 à 23 sages-femmes, mais demeure insuffisant au regard du ratio habitants/sage-femme qui a connu une hausse entre les deux périodes. Mais les ratios habitants/infirmier sont demeurés inférieurs à la norme nationale. Malgré de moins bons résultats sur l'offre en personnel médical sur les deux territoires communaux, la commune de Djougou a une meilleure offre en personnel médical avec des ratios inférieurs à ceux de la commune de Savalou.

### La mesure de l'impact : un impact sur l'offre en centres de santé

La mesure de l'impact sur l'offre en services de santé est présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 66: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Djougou)

Indicateurs	Djougou			Savalou			DD
	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
CSPS pour 50 000 habitants	3,8	3,2	-0,6	5,7	4,5	-1,2	0,6
Dispensaires pour 50 000 habitants	4,1	3,2	-0,9	5,7	4,5	-1,2	0,3
Maternités pour 50 000 habitants	4,1	3,6	-0,5	6,2	4,8	-1,4	0,9

On peut noter que, malgré une offre en centres de santé dans la commune de Djougou inférieure à celle de Savalou, elle a réalisée de meilleures performances à travers notamment l'accroissement du nombre

de centres de santé. Le calcul du différentiel indique également un impact sur l'offre en dispensaires et l'offre en maternités. A ces résultats, il faudrait également noter une meilleure répartition de l'offre en services de santé avec 100% des arrondissements disposants d'un centre de santé entre les deux périodes.

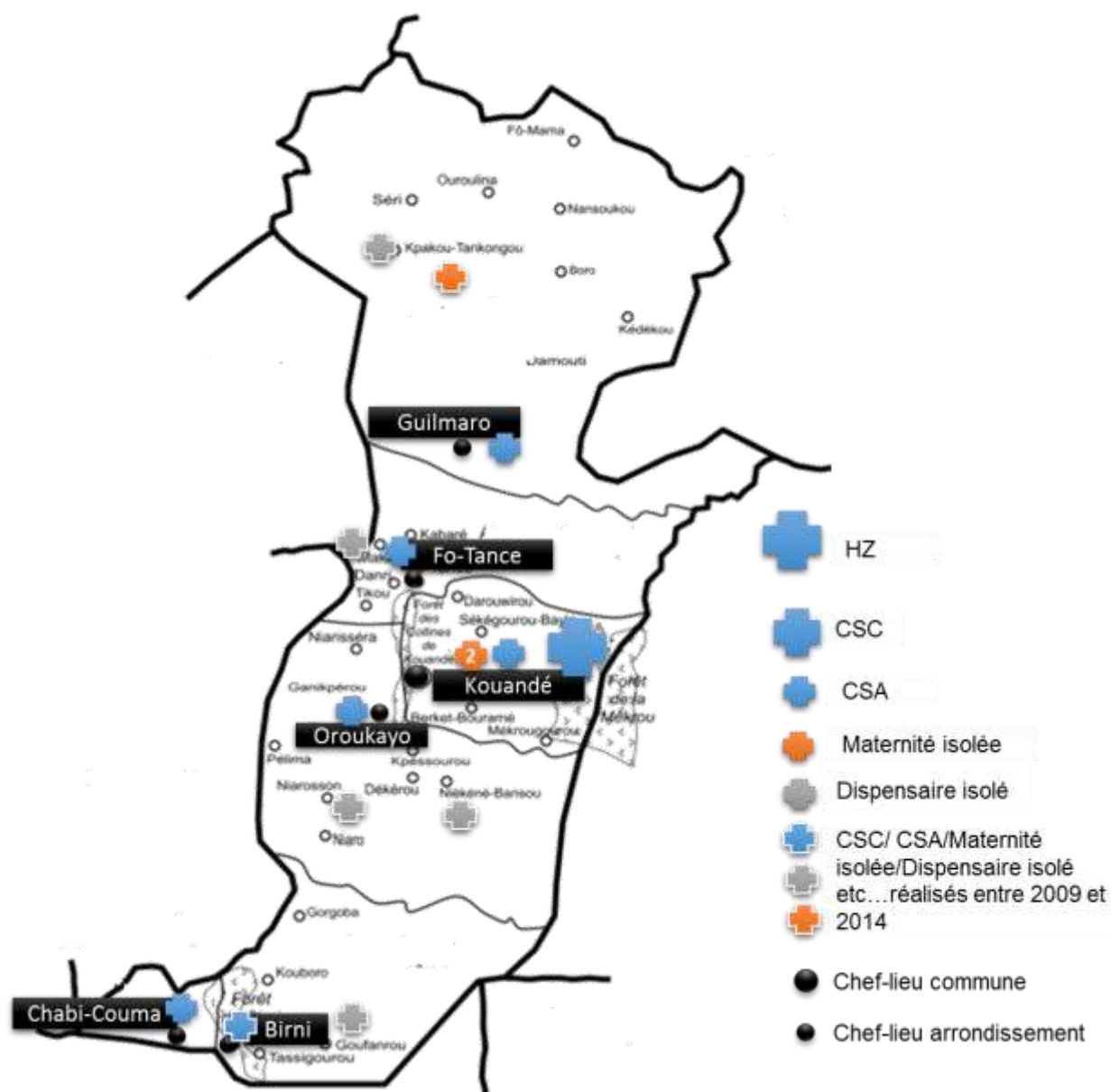
## 2.2.2 Les communes de Kouandé et Matéri

**La situation de référence : Des offres en services de santé de base égales dans les deux communes mais une meilleure couverture sanitaire dans la commune de Matéri.**

La commune de Kouandé fait partie de la zone sanitaire Kouandé-Péhunco-Kérou (ZS KKP) regroupant une population estimée en 2008 à 240 516 habitants pour une superficie de 9215 km<sup>2</sup>. Kouandé occupe 35,47% du territoire et accueille 43,27% de la population de la ZS. La ZS KKP disposait en 2008 de 13 centres de santé de base pour un taux de couverture des arrondissements de 92% et 15 545 habitants pour un centre de santé. Le RMAT était estimé à 10,6 km.

La ZS Tanguiéta-Cobly-Matéri (ZS TCM) dont fait partie la commune de Matéri avait une population estimée en 2008 à 224 874 habitants et s'étendait sur une superficie de 7900 km<sup>2</sup>. La commune de Matéri représentait alors environ 22% de la superficie et environ 36% de la population. Le poids de la commune de Kouandé dans sa zone sanitaire est plus important que celle de Matéri dans la sienne, ce qui pourrait expliquer le fait que Kouandé accueille sur son territoire l'hôpital de la zone sanitaire. Le RMAT de la ZS TCM avait peu d'écart avec celui de la ZS KKP, il était estimé à 10 km. On recensait en 2008 dans la ZS TCM, 15 centres de santé pour une couverture sanitaire des arrondissements de 100%. L'offre en services de santé de base était alors estimée à 14 992 habitants pour un centre de santé, une offre supérieure à celle de la ZS KKP.

Au niveau communal, on identifiait sur la commune de Kouandé en 2008, 5 CSA, 1 CSC implanté dans l'arrondissement de Kouandé et deux maternités isolées. La répartition de l'offre en formations sanitaires est présentée sur la carte ci-dessous :



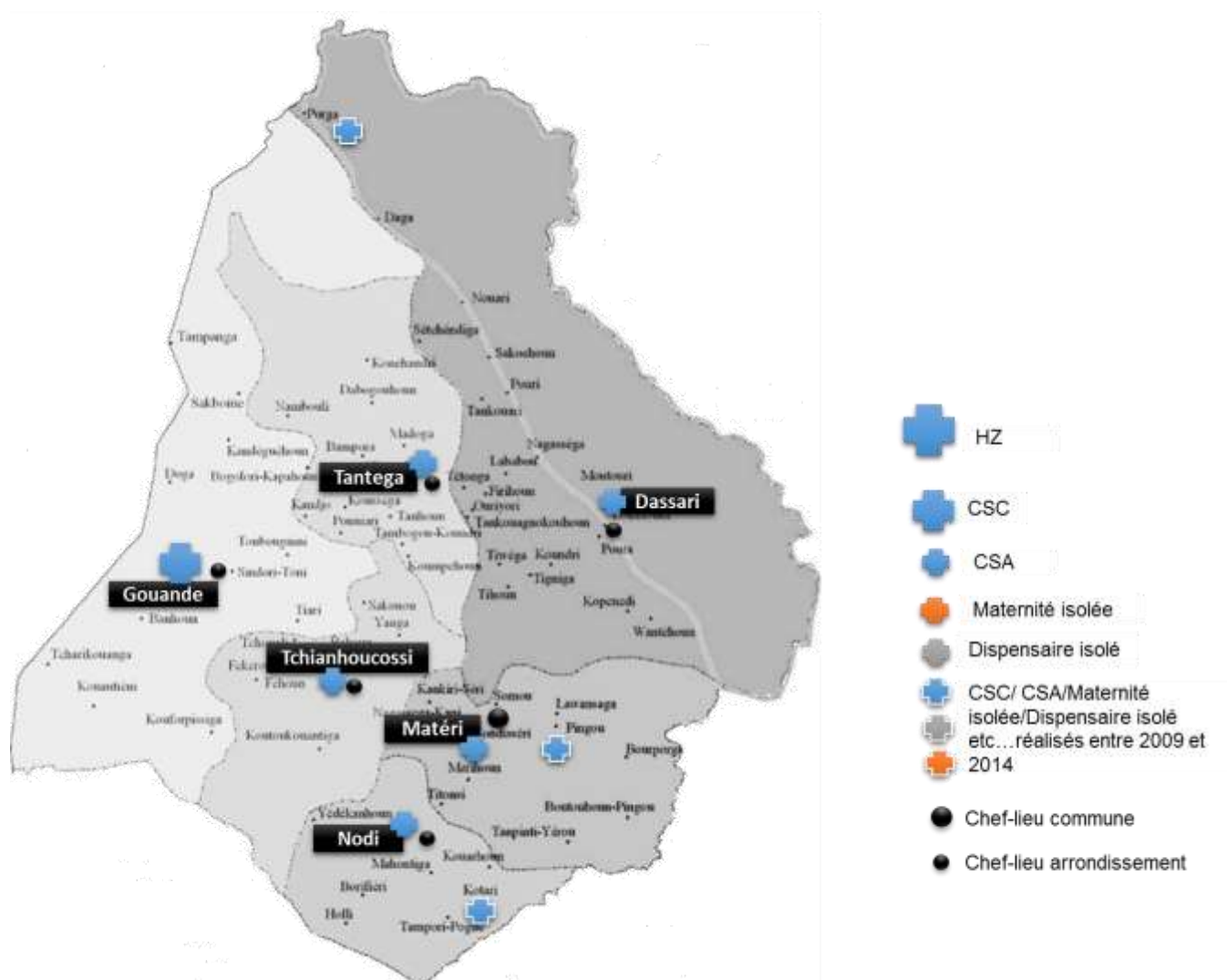
Sources données : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015) ;  
(INSAE-Bénin, 2004) (KORA, et al., 2006) ;  
Réalisation : K. Tadé

Carte 19: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Kouandé

On peut observer sur cette carte qu'en 2008, seulement cinq arrondissements sur les six que comptent la commune de Kouandé, disposent effectivement d'un CSA. On note également la présence de deux maternités dans l'arrondissement de Kouandé qui est l'arrondissement le mieux desservi en centres de santé de base. L'offre en services de santé de base sur la commune est de 3,7 centres de santé pour 50 000 habitants pour un taux de couverture des arrondissements de 83%. On note également des zones mal desservies dans lesquelles les habitants sont éloignés du centre de santé le plus proche. Ce sont

notamment les habitants de l'arrondissement de Guilmaro dans le nord de la commune, où le lieu d'implantation du CSA en rend l'accès difficile pour les habitants des villages de Pô-Mama, Kpakou-Tankougou ou Bora.

La commune de Matéri avait un taux de couverture des arrondissements de 100% en 2008, remplissant ainsi les objectifs nationaux, avec 5 CSA et un CSC implanté dans l'arrondissement de Matéri. La carte ci-dessous offre un aperçu de la répartition de l'offre sur l'ensemble du territoire communal.



Sources données : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015) ; (INSAE Bénin, 2003), (TCHEGNON , et al., 2006)

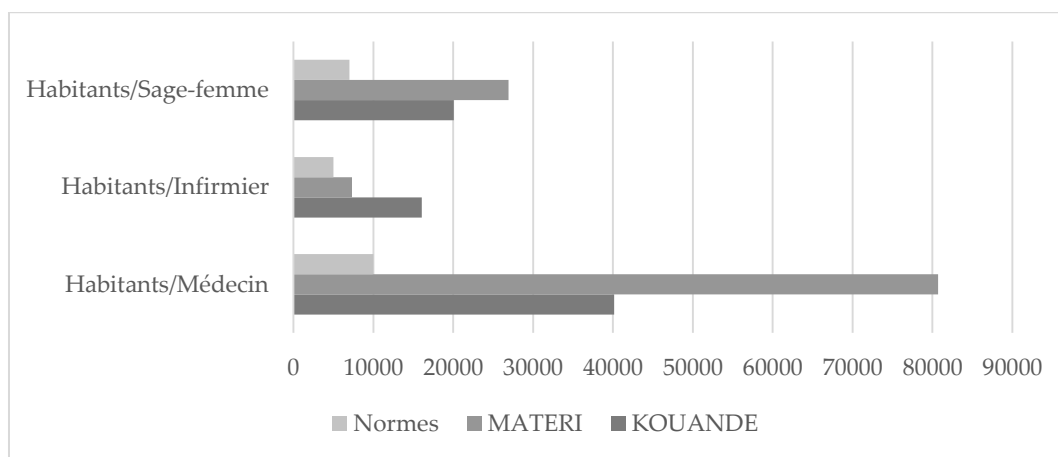
Réalisation : K. Tadé

Carte 20: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Matéri



L'offre en services de santé de base sur le territoire communal était alors égale à celle de la commune de Kouandé, soit 3,7 centres de santé pour 50 000 habitants. On observe également des zones mal desservies en services de santé de base dans la commune de Matéri. Ce sont les villages situés dans le nord de la commune (dans l'arrondissement de Dassari) où les villages de Porga et Daga, sont isolés et éloignés du chef-lieu de l'arrondissement où est implanté le CSA. On observe la même situation dans l'arrondissement de Gouandé, à l'ouest de la commune. Les villages de Tampaga et Saboine sont également éloignés du chef-lieu de l'arrondissement où est implanté le CSA.

L'offre en personnel médical dans ces deux communes est représentée sur le graphique ci-dessous. On peut y observer que les deux communes ont des ratios habitants/personnel médical supérieurs aux normes nationales.



Source données : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015)

Graphique 151: L'offre en personnel médical dans les communes Kouandé et Matéri (2008)

L'offre en personnel médical dans la commune de Kouandé est meilleure que celle dans la commune de Matéri pour les ratios habitants/médecin et habitants/sage-femme. La commune de Matéri a un ratio habitants/médecin particulièrement élevé (80 721 habitants pour un médecin). Le médecin chef de la commune intervient dans tous les centres de santé de la commune.

**Le suivi : La commune de Kouandé réalise de meilleures performances en termes d'amélioration de l'offre en formations sanitaires de base et en personnel médical.**

Les deux zones sanitaires ont accru le nombre de services de santé de base sur leurs territoires. Dans la ZS Kouandé-Péhunco-Kérou (ZS KKP), le nombre de formations sanitaires de base était estimé en 2013 à 19 centres de santé, et 6 dispensaires isolés. La couverture sanitaire a également été améliorée avec

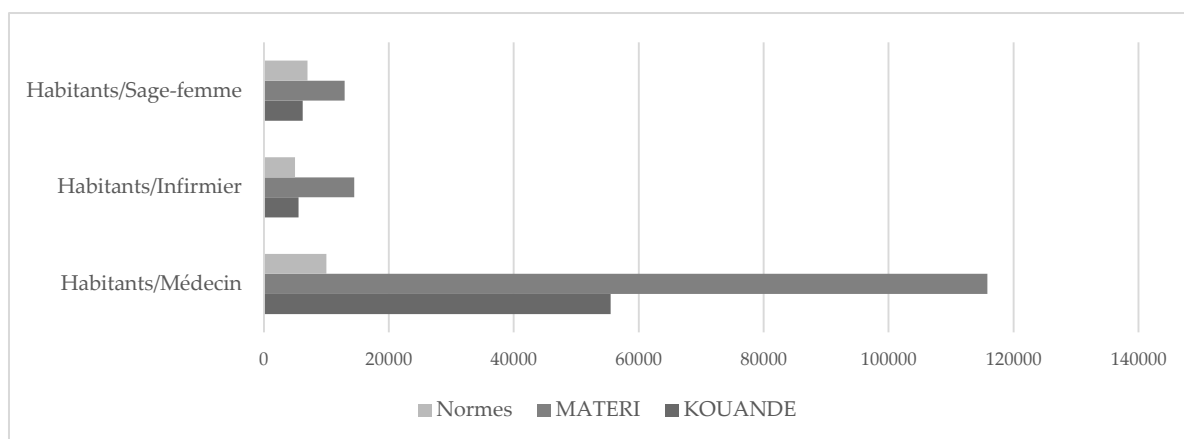
100% des arrondissements disposant d'un CSA ou d'un CSC. L'offre était de 12 507 habitants pour un centre de santé (Ministère de la santé - Bénin, 2015).

Une amélioration de l'offre est également observée dans la ZS Tanguiéta-Matéri-Cobly (ZS TCM) avec 22 centres de santé et 2 dispensaires isolés recensés sur le territoire communal. Le taux de couverture a été maintenu à 100%, tous les centres de santé étant fonctionnels, et une offre de 12 020 habitants pour un centre de santé. Cette offre est supérieure à celle de la ZS KKP, mais celle-ci est parvenue à réduire l'écart.

Au niveau communal, la commune de Kouandé a également amélioré l'offre en services de santé avec un taux de couverture de 100% des arrondissements et 4,9 CS pour 50 000 habitants. La répartition de l'offre sur le territoire communal a également été améliorée comme on peut l'observer sur la carte présentée précédemment (p. 462). Les villages de l'arrondissement de Guilmaro, de Birni et d'Ouroukayo qui étaient très éloignés du CSA ont bénéficié de nouvelles formations sanitaires réalisées à proximité de leurs territoires.

La commune de Matéri a également accru le nombre de CSA qui est passé de 5 à 8, contribuant à une meilleure répartition de l'offre sur le territoire communal (voir carte p. 463). En effet, de nouveaux CS ont été construits dans les arrondissements de Dassari, Matéri et Nodi, dans le centre et l'est de la commune. L'implantation d'un CS dans le village de Porga et Kotari sont particulièrement pertinents, le premier étant l'un des villages les plus isolés et les plus éloignés du CSA le plus proche. L'offre de centres de santé s'est amélioré soit 4,1 CS pour 50 000 habitants, un résultat qui est cependant inférieur à l'offre dans la commune de Kouandé.

Concernant l'offre en personnel médical, la commune de Matéri bénéficie toujours de l'intervention d'un seul médecin pour l'ensemble des CS de la commune. Avec l'accroissement de la population, le ratio habitants/médecin s'est accru et était estimé à 115 809 habitants pour un médecin. Le nombre de médecin dans la commune de Kouandé est également resté stable, et a contribué à réduire l'offre avec 55 511 habitants pour un médecin. On peut ainsi observer sur le graphique ci-dessous l'écart très important avec les normes nationales.



Source données : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015)

Graphique 152: L'offre en personnel médical dans les communes Kouandé et Matéri (2014)

Les deux communes ont amélioré l'offre pour les infirmiers et les sages-femmes. La commune de Kouandé est ainsi parvenue à être très près des normes nationales en termes de nombre d'habitants pour un infirmier qui était égal à 5 551 en 2013, et en termes de nombre d'habitants pour une sage-femme qui était égal à 6 207 en 2013. La commune de Matéri a quant à elle pratiquement doublé le ratio habitants/infirmiers, mais à presque réduit de moitié le ratio habitants/sage femmes.

### La mesure de l'impact :

Tableau 67: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Kouandé)

Indicateurs	Kouandé			Matéri			DD
	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Centres de santé pour 50 000 habitants	3,7	4,9	1,2	3,7	4,1	0,4	0,8
Dispensaires pour 50 000 habitants	3,7	4,9	1,2	3,7	4,1	0,4	0,8
Maternités pour 50 000 habitants	5	4,9	-0,1	3,7	4,1	0,4	-0,5

Les deux communes avaient des offres en formations sanitaires de base identiques au cours de la période de référence. Au cours de la période de suivi, elles ont amélioré cette offre avec de meilleures performances réalisées dans la commune de Kouandé grâce notamment à un accroissement important du nombre de centres de santé, accompagné d'une meilleure couverture sanitaire. Un impact positif a ainsi été mesuré sur l'offre en centres de santé de base et en dispensaires dans la commune de Kouandé.

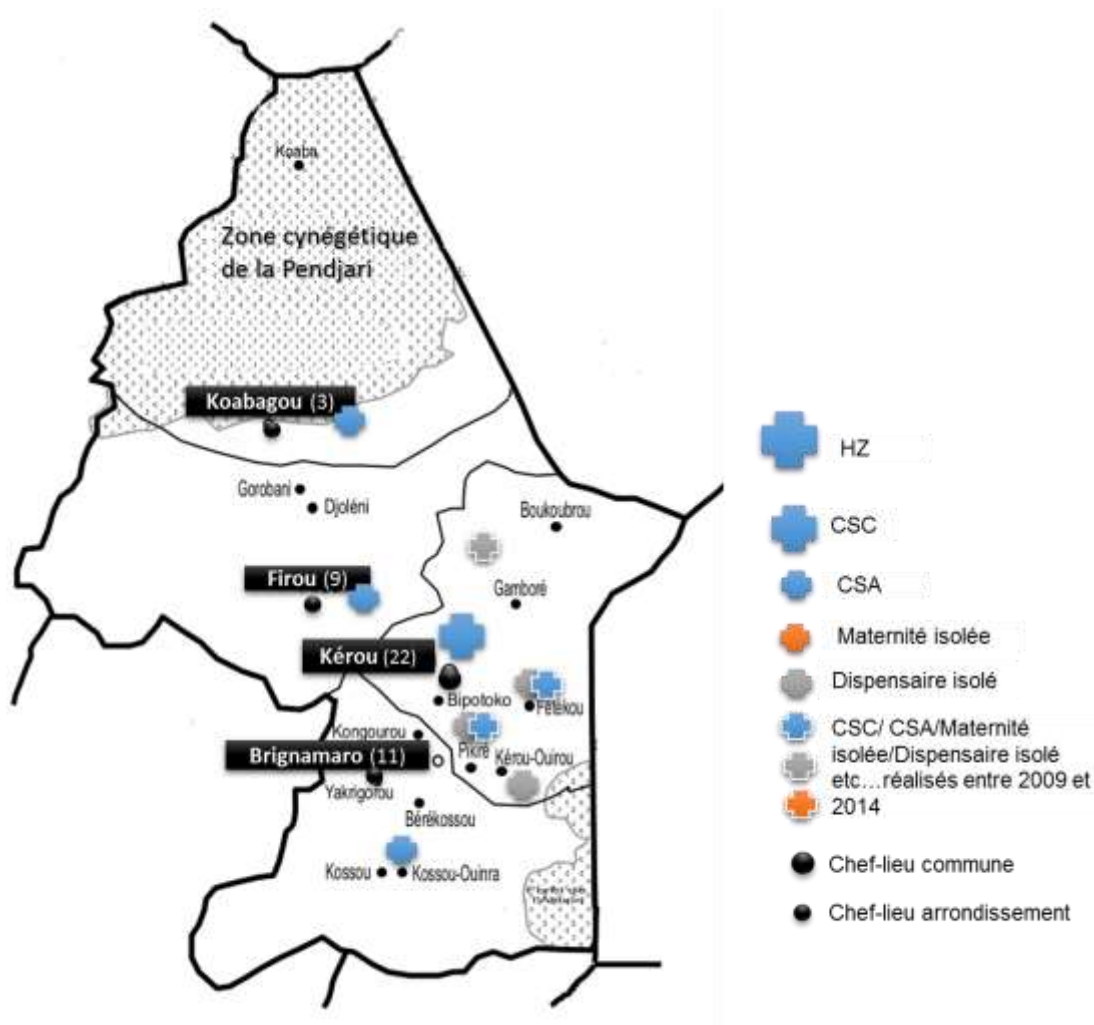
### 2.2.3 Les communes de Kérou et Sinendé

**La situation de référence : des offres égales en centres de santé de base dans les deux communes mais une offre plus faible en personnel médical dans la commune de Kérou,**

La commune de Kérou fait également partie de la zone sanitaire Kouandé-Péhunco-Kérou (ZS KKP) présentée précédemment. Kérou représente environ 40,48% de la superficie de la zone sanitaire et 26% de sa population.

La commune de Sinendé est l'une des deux communes de la ZS Bembèrèkè-Sinendé (ZS BS) qui s'étend sur une superficie de 5637 km<sup>2</sup> pour une population estimée en 2008 à 191 895 habitants. La commune de Sinendé représentait en 2008 environ 33% de la population de sa zone sanitaire et occupait environ 47% de son territoire. On recensait dans cette zone sanitaire 9 centres de santé répartis dans les 9 arrondissements des deux communes pour une offre de 19 190 habitants pour un centre de santé. L'offre de la ZS BS est inférieure à celle de la ZS KKP mais elle est plus accessible, les habitants de la ZS KKP devant parcourir en moyenne 10,5 km pour atteindre le centre de santé le plus proche, contre 8,8 km pour la ZS BS.

Au niveau communal, la commune de Kérou disposait sur son territoire de 3 CSA, 1 CSC, 4 dispensaires et une maternité isolée. Le taux de couverture sanitaire des arrondissements était de 100% répartis sur le territoire communal comme indiqué sur la carte ci-dessous. La lecture de la carte de la répartition de l'offre nous conduit à nous interroger sur la pertinence de la stratégie de la couverture sanitaire de l'Etat béninois qui a pour objectif prioritaire d'implanter les centres de santé dans chaque arrondissement. On observe ainsi que l'arrondissement de Brignamaro avec 11 villages et une population estimée à 14 751 habitants (INSAE-Bénin, 2004) et l'arrondissement de Kobagou avec 3 villages et 3 304 habitants (INSAE-Bénin, 2004) disposent chacun d'un CSA. Si cette stratégie peut améliorer l'accessibilité des habitants aux CSA, elle peut également conduire à une inégalité de l'offre entre les arrondissements comme nous l'observons entre l'arrondissement de Brignamaro et celui de Koabagou.



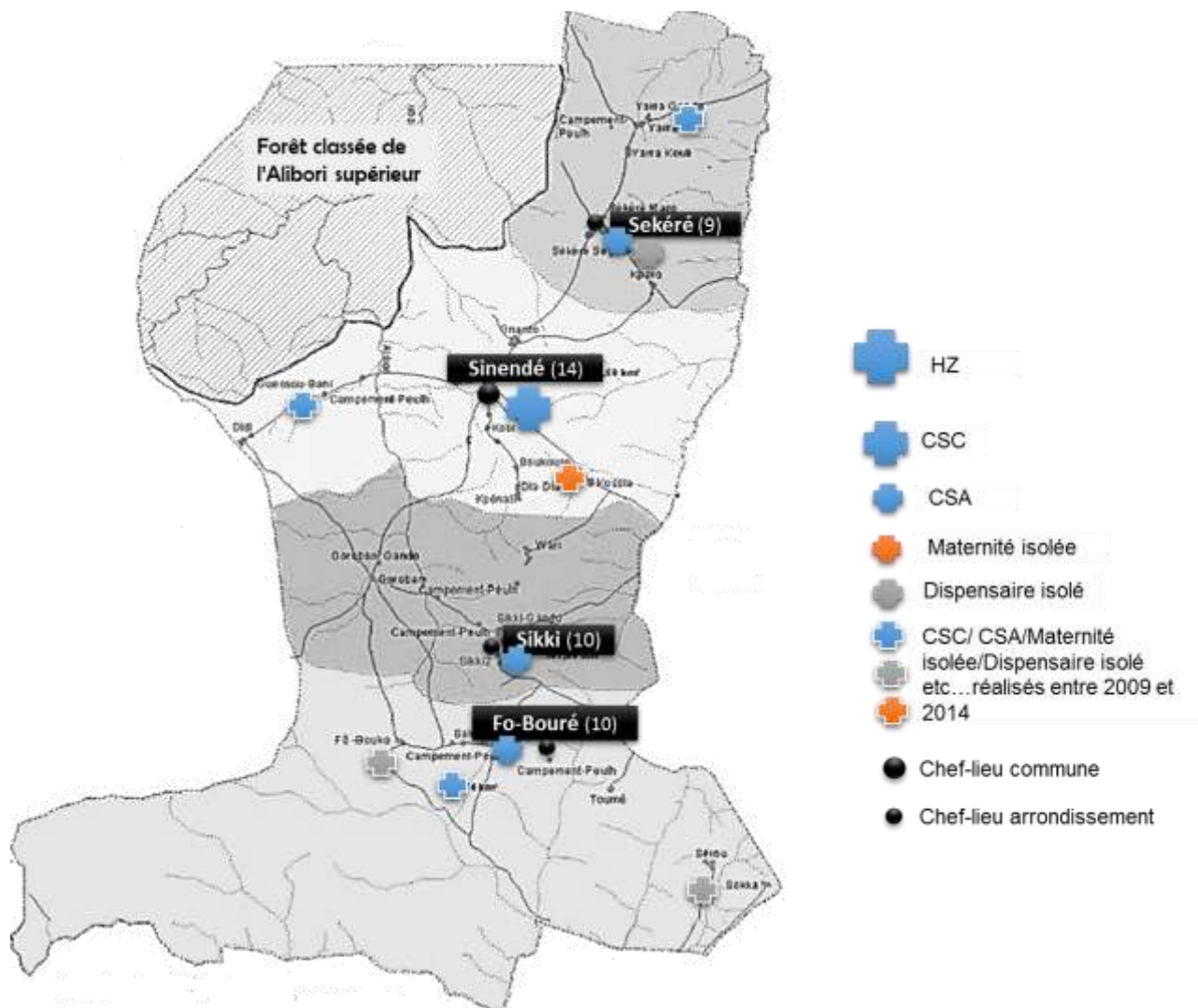
Sources données : (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015) ; (INSAE Bénin, 2003), (BANI, 2006)  
Réalisation : K. Tadé

Carte 21: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Kérou

L'offre en services de santé dans la commune de Kérou est d'environ 3,2 centres de santé pour 50 000 habitants. En incluant les dispensaires isolés, on obtient 6,4 dispensaires pour 50 000 habitants.

L'offre dans la commune de Sinendé était en 2008 de 3 CSA, d'un CSC et d'un dispensaire isolé répartis sur le territoire communal comme présenté sur la carte ci-dessous. Le taux de couverture des arrondissements est de 100%, chaque arrondissement disposant d'un centre de santé comme dans la commune de Kérou mais avec un nombre de centre de santé inférieur. La superficie de la commune de Sinendé représentait environ 60% de celle de Kérou. Les centres de santé implantés dans les chefs-lieux des arrondissements semblent y être plus accessibles. On observe cependant dans l'arrondissement de

Fô-Bouré que les habitants des villages situés dans l'extrême sud-est (Sénou et Sokka) sont éloignés du CSA de leur arrondissement C'est également le cas des villages de Ouessou-Bani et Didi situés dans l'ouest de l'arrondissement de Sinendé



Fond de carte : (Alpha et Oméga Consultants, 2006)

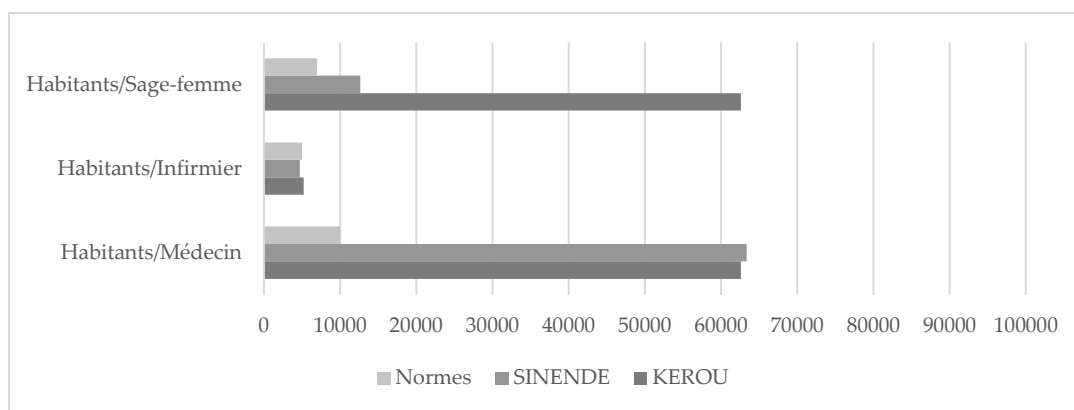
Sources données : (Ministère de la santé - Bénin, 2015) ; (Direction Départementale de la Santé du Borgou et de l'Alibori, 2012) ; (KORA, 2006)

Réalisation : K. Tadé

Carte 22: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Sinendé

L'offre en services de santé dans la commune de Sinendé était ainsi de 3,2 centres de santé pour 50 000 habitants en 2008. Une offre égale à celle dans la commune de Kérou.

L'offre en personnel médical dans les deux communes en 2008 est représentée sur le graphique ci-dessous :



Sources : (Direction Départementale de la Santé du Borgou et de l'Alibori, 2012) ; (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015)

Graphique 153 : L'offre en personnel médical dans les communes Kérou et Sinendé (2008)

On peut noter qu'il existe peu d'écarts entre les ratios habitants/médecin dans les deux communes, le médecin-chef de chaque commune (domicilié dans le chef-lieu de la commune) intervenant dans tous les centres de santé des deux territoires. Une meilleure offre en infirmiers est proposée sur les deux territoires très proches de la norme OMS, soit 4 704 habitants pour un infirmier(ère) à Sinendé et 5 219 habitants pour un infirmier(ère) à Kérou. La commune de Kérou dispose d'une seule sage-femme également domiciliée dans l'arrondissement de Kérou, ce qui explique le ratio très élevé dans cette commune avec 62 632 habitants pour une sage-femme, très au-dessus de la norme nationale. La situation est meilleure dans la commune de Sinendé qui a un ratio de 12 674 habitants pour une sage-femme. Un ratio également élevé, mais plus proche de la norme nationale.

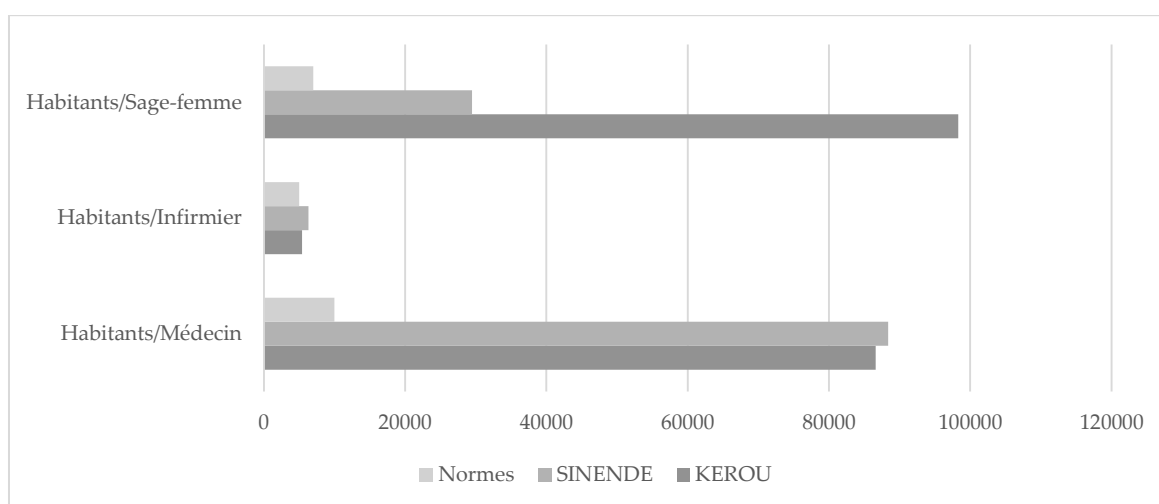
**Le suivi : Un accroissement de l'offre en centres de santé plus important à Sinendé, mais un nombre plus important de dispensaires dans la commune de Kérou.**

En 2014, les deux communes ont accru le nombre de formations sanitaires sur leur territoire communal. Dans la commune de Kérou, les dispensaires des quartiers de Pikiré et Fêtékou (dans l'arrondissement de Kérou) ont été transformés en deux nouveaux CSA, améliorant ainsi l'offre en services de santé dans l'arrondissement le plus peuplé de la commune (Cf. Carte p 468). Un nouveau dispensaire a également été ouvert dans le quartier d'Ouoré. L'offre dans la commune de Kérou était alors de 4,1 centres de santé de base pour 50 000 habitants.

L'offre en formations sanitaires de base s'est également accrue dans la commune de Sinendé, avec l'ouverture de 3 nouveaux CSA, 2 dispensaires et 1 maternité isolée. Les choix d'implantations de ces nouveaux centres de santé sont particulièrement pertinents car ils ont permis d'améliorer l'accès des habitants aux soins de santé. En relisant de nouveau la carte (page 469), on note que le CSA Yarra a permis de rapprocher les habitants des villages de l'extrême nord de la commune des services de santé.

C'est également le cas du CSA de Guessou-Bani et du dispensaire de Sokka. Sokka qui était l'un des villages les plus éloignés du chef-lieu de l'arrondissement de Fô-Bouré. L'offre en centres de santé dans la commune de Sinendé était alors de 4 centres de santé pour 50 000 habitants. La prise en compte des dispensaires isolés nous donne un ratio 5,7 dispensaires pour 50 000 habitants. Des offres qui sont supérieures à celles de la commune de Kérou.

L'offre en personnel médical a connu peu d'améliorations dans les deux communes. Chacune d'elles disposant toujours d'un seul médecin-chef pour toute la commune, l'accroissement de la population a induit une hausse du ratio habitants/médecin qui était égal en 2014 à 88 363 à Sinendé et à 86 637 à Kérou. Le nombre de sages-femmes est également resté stable dans la commune de Kérou avec une unique sage-femme domiciliée dans l'arrondissement de Kérou ce qui a maintenu une offre très faible pour les habitants du territoire. Le nombre de sages-femmes s'est réduit dans la commune de Sinendé en passant de 5 à 3. Nous obtenons ainsi 29 461 habitants pour une sage-femme à Sinendé, un ratio qui demeure supérieur à celui de la Kérou.



Sources : (Direction Départementale de la Santé du Borgou et de l'Alibori, 2012) ; (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015)

Graphique 154 : L'offre en personnel médical dans les communes Kérou et Sinendé (2014)

Malgré une augmentation du nombre d'infirmiers, l'offre s'est réduite dans les deux communes. A Kérou, le nombre d'infirmiers est passé de 12 à 17, pour un ratio de 5 415 habitants pour un infirmier(ère). Une valeur supérieure à celle de la période de référence mais qui reste proche des normes de l'OMS. A Sinendé, avec 14 infirmiers exerçant sur l'ensemble du territoire communal, nous obtenons un ratio de 6 313 habitants pour un infirmier, creusant ainsi l'écart avec la commune de Kérou.



**Mesure de l'impact : Pas d'impact**

Le calcul de la double différence entre les deux communes et les deux périodes identifiées indique une absence d'impact sur l'offre en formations sanitaires de base dans la commune de Kérou. En effet, la commune de Sinendé a eu une hausse plus importante du nombre de centres de santé entre les deux périodes. Malgré le fait que le nombre de dispensaires pouvant offrir des soins de santé de base aux habitants ait connu un accroissement plus important dans la commune de Kérou, le nombre de dispensaires pour 50 000 habitants était inférieur à celui de Sinendé.

Tableau 68: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Kérou)

	Kérou			Sinendé			
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	DD
CS pour 50 000 habitants	3,2	3,1	-0,1	3,2	4	0,8	<b>-0,9</b>
Dispensaire pour 50 000 habitants	6,4	4,1	-2,3	3,9	5,7	1,8	<b>-4,1</b>
Maternités pour 50 000 habitants	4,8	3,1	-1,7	3,9	4,5	0,6	<b>-2,3</b>

## 2.2.4 Les communes de Kandi et Nikki

### **La situation de référence : une offre plus importante en formations sanitaires de base et en personnel médical dans la commune de Kandi.**

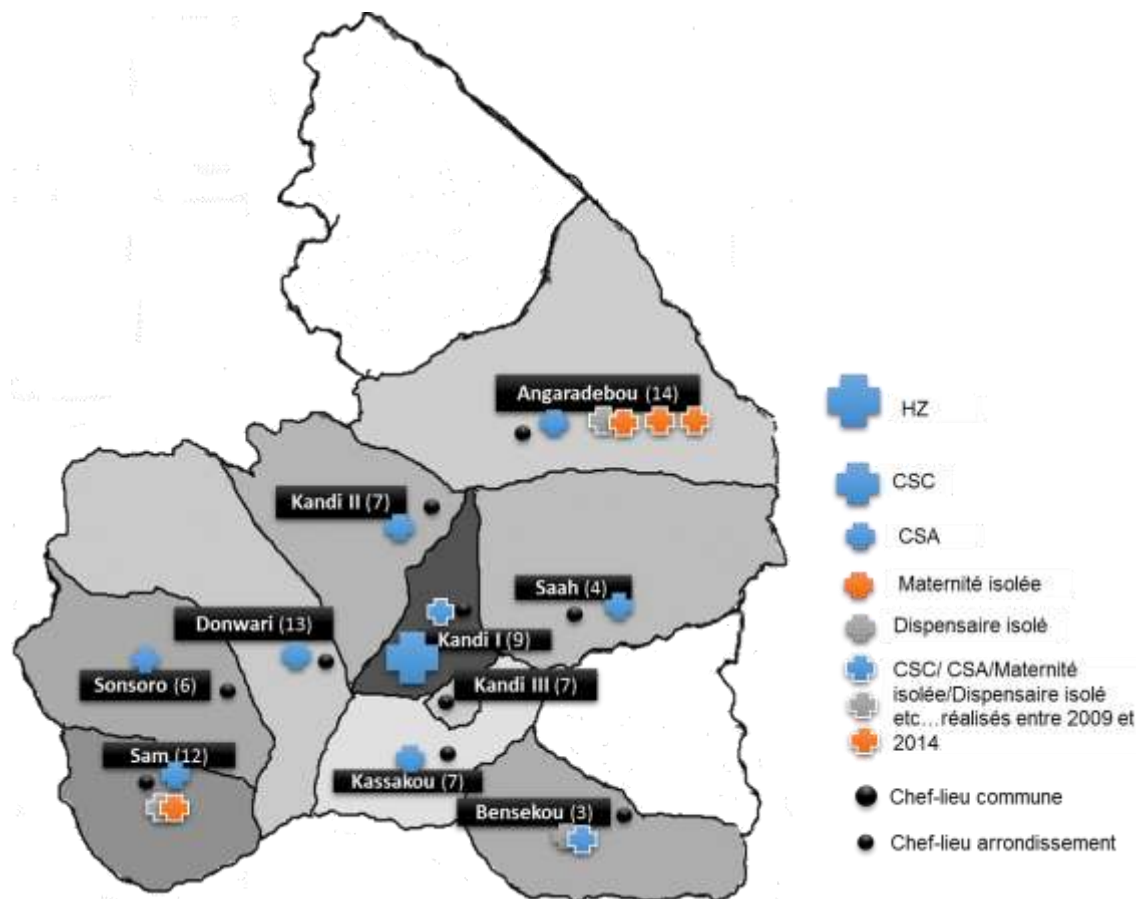
Kandi est une commune de la zone sanitaire Kandi-Gogounou-Ségbana (ZS KGS) qui s'étend sur une superficie de 12 802 km<sup>2</sup> avec une population estimée à 276 821 habitants en 2008. La commune de Kandi occupe environ 27 % du territoire sanitaire et accueille environ 45% de la population. Un poids important qui justifie le choix de la commune pour accueillir l'hôpital de la zone sanitaire. En plus de l'hôpital de zone, la ZS KGS offrait des soins de base aux habitants du territoire au sein de 21 centres de santé pour une couverture de 90% des arrondissements des différentes communes qui la compose. L'offre est alors de 8 169 habitants pour un centre de santé.

Et la commune de Nikki fait partie de la ZS Nikki-Kalalé-Pèrèrè (ZS NKP) dont la population était estimée à 294 205 habitants en 2008 et couvrait une superficie de 8 774 km<sup>2</sup>. Kandi occupait 36,14% du territoire sanitaire et accueillait environ 45% de sa population. La commune de Nikki accueillait également l'hôpital de sa zone sanitaire. L'offre en services de santé de la ZS NKP était inférieure en 2008 à celle de la ZS KGS avec 15 484 habitants pour un centre de santé. Elle disposait d'un nombre moins important de formations sanitaires de base, 9 centres de santé, mais couvrait 100% des 9 arrondissements des communes qui la composent. Ces centres de santé sont également plus accessibles,

les habitants du territoire parcourant en moyenne 8,1 km pour atteindre la formation sanitaire la plus proche, tandis que ceux de la ZS KGS parcourent en moyenne 11,1 km.

Au niveau communal, la commune de Kandi disposait sur son territoire de 8 CSA, quatre dispensaires isolés et une maternité isolée pour un taux de couverture de 80% des arrondissements de la commune.

La répartition de l'offre sur le territoire est présentée sur la carte ci-dessous :



Fond de carte : (Mairie de Kandi, 2003)

Sources données : (Ministère de la santé - Bénin, 2015) ; (Direction Départementale de la Santé du Borgou et de l'Alibori, 2012) ; (Commune de Kandi, 2002)

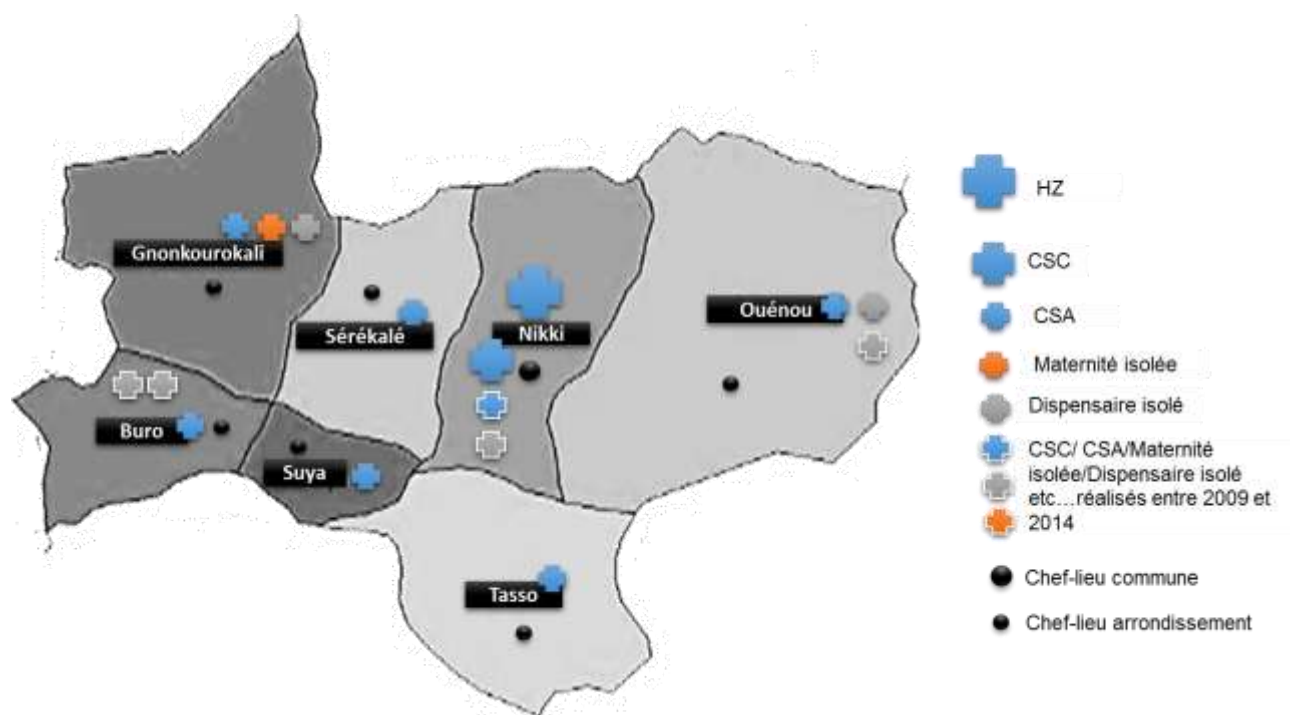
Réalisation : K. Tade

Carte 23: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Kandi

En 2008, l'arrondissement de Kandi III ne disposait pas de CSA, et les habitants de l'arrondissement de Kandi I avaient comme unique formation sanitaire sur leur territoire l'hôpital de zone qui est destiné à l'usage de tous les habitants de la zone sanitaire. L'arrondissement de Bensekou ne disposait que d'un dispensaire isolé, les femmes enceintes de cet arrondissement devant alors se rendre dans le centre de santé de Kassakou pour le suivi de leur grossesse et leur accouchement. L'offre sur le territoire était de

4,2 centres de santé pour 50 000 habitants. La prise en compte des dispensaires isolés nous donne un ratio de 6,3 dispensaires pour 50 000 habitants.

L'offre en centres de santé était plus faible dans la commune de Nikki malgré une couverture sanitaire de 100% des arrondissements. Soit 3,5 centres de santé pour 50 000 habitants, et 4,5 dispensaires pour 50 000 habitants. Elle disposait en effet de 6 CSA, 1 CSC, 2 dispensaires isolés et une maternité isolée, répartis sur le territoire communal comme présenté sur la carte ci-dessous :



Fond de carte :

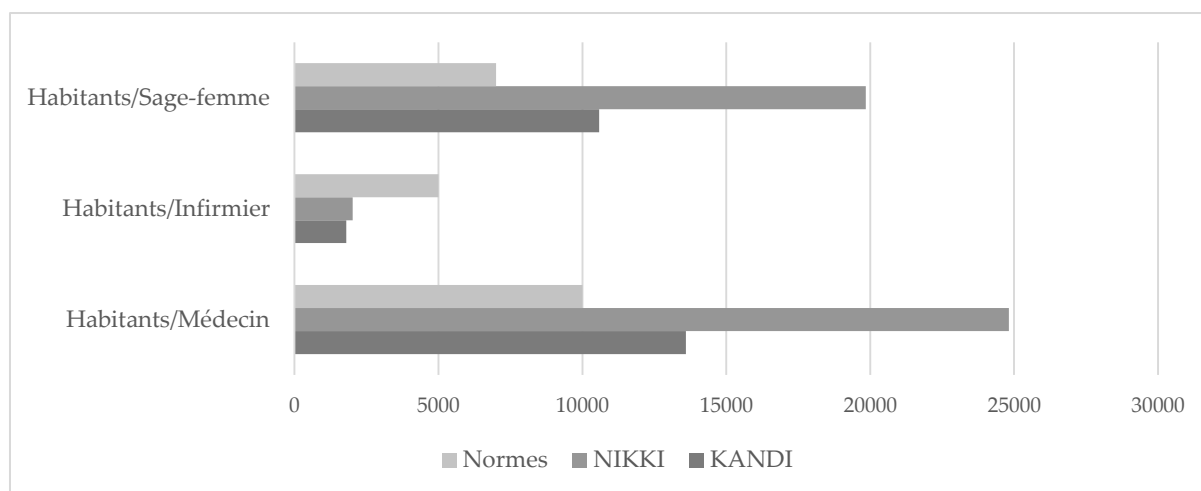
Sources données : (Ministère de la santé - Bénin, 2015) ; (Direction Départementale de la Santé du Borgou et de l'Alibori, 2012) ; (Commune de Nikki , 2005), (Mairie de Nikki, 2003), (HOUNGNIHIN, et al., 2006)

Réalisation : K. Tadé

Carte 24: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Nikki

L'arrondissement de Nikki a l'offre la plus importante en formations sanitaires de base avec, en plus de l'hôpital de zone, un CSC.

En plus d'avoir une offre en formations sanitaires supérieure à celle de la commune de Nikki, la commune de Kandi a également l'offre la plus importante en personnel médical comme on peut l'observer sur le graphique ci-dessous :



(Direction Départementale de la Santé du Borgou et de l'Alibori, 2012) ; (Ministère de la santé - Bénin, 2010) ; (Ministère de la santé - Bénin, 2015)

Graphique 155 : L'offre en personnel médical dans les communes Kandi et Nikki (2008)

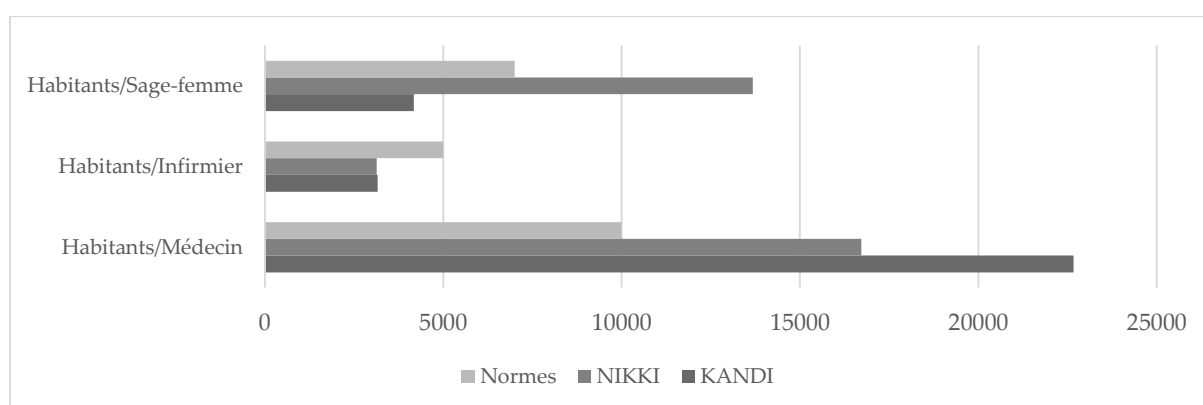
On recensait 7 médecins dans la commune de Kandi contre 4 médecins dans la commune de Nikki, pour des ratios respectivement de 13 601 habitants et 24 813 habitants pour un médecin. Ces ratios sont supérieurs aux normes de l'OMS mais l'offre sur la commune de Kandi est la plus importante. Les deux communes ont également un nombre de sage-femme insuffisant au regard des ratios supérieurs à la norme comme on peut le noter sur le graphique ci-dessus. L'offre dans la commune de Kandi est également la plus importante avec 9 sages-femmes exerçant dans les centres de santé de la commune. Elle obtient ainsi le ratio le plus proche de la norme de l'OMS. Les deux communes parviennent cependant à avoir des ratios habitants/infirmier inférieurs à la norme, soit 2026 pour Kandi et 3135 pour Nikki.

#### **Le suivi : Une réduction de l'offre en infrastructures sanitaires et en personnel médical dans la commune de Kandi**

Les deux communes ont amélioré l'accès aux soins de santé à base à travers un accroissement du nombre de formations sanitaires de base. On recensait en 2013, 9 CSA, et 4 maternités isolées dans la commune de Kandi. L'offre est cependant inférieure à celle de l'année de référence, on compte 3,1 centres de santé et 4,5 dispensaires pour 50 000 habitants. L'ouverture de ces nouvelles formations de base ont cependant permis de rapprocher les soins de santé des habitants. En relisant la carte de répartition de l'offre (p. 473) on peut observer que les nouveaux CSA ont été implantés dans l'arrondissement de Kandi I qui n'en disposait pas, et l'arrondissement de Bensekou qui a vu son dispensaire être transformé en CSA, améliorant ainsi l'offre de soins, en particulier pour les femmes en âge d'accoucher. Celles-ci ont également vu l'offre de soins améliorée dans les arrondissements d'Angaradebou et de Sam, dans lesquelles respectivement 4 et 1 maternité isolées ont ouvert leurs portes. Le taux de couverture sanitaire des arrondissements a été amélioré, mais l'arrondissement de Kandi III ne dispose pas encore de

formations sanitaires. Sa proximité avec l'arrondissement de Kandi I et de Kassakou permet cependant à ses habitants d'avoir accès aux soins de santé.

Cet accroissement faible des formations sanitaires devant une population en plein croissance a eu pour conséquence une réduction de l'offre en services de santé de base sur le territoire qui était en 2013 de 2,5 centres de santé pour 50 000 habitants. La commune de Nikki a également connu un accroissement faible du nombre de centres de santé qui est passé de 7 à 8 entre 2008 et 2013, et du nombre de dispensaires qui est passé de 6 à 8. L'offre sanitaire a connu une baisse en 2013 avec 2,7 centres de santé pour 50 000 habitants, mais un accroissement de l'offre en dispensaires avec 4,7 dispensaires pour 50 000 habitants. On retrouve ainsi au cours de la période de suivi une offre en formations sanitaires de base plus importante dans la commune de Nikki mais avec un faible écart. L'ouverture d'un nouveau CSA et d'un dispensaire dans l'arrondissement de Nikki a permis d'améliorer l'offre dans l'un des arrondissements les plus peuplés de la commune. L'offre a également été renforcée dans les arrondissements de Buro et Ouénou à travers la réalisation respectivement de 2 et 1 dispensaires. Le choix d'implantation de ces nouvelles formations sanitaires est pertinente au regard du nombre d'habitants des deux arrondissements et de l'étendue du territoire de l'arrondissement de Ouénou (Cf. carte p. 474)



(Direction Départementale de la Santé du Borgou et de l'Alibori, 2012) ; (Ministère de la santé - Bénin, 2015)

Graphique 156 : L'offre en personnel médical dans les communes Kandi et Nikki (2013)

L'offre en personnel médical présenté sur le graphique ci-dessous nous permet de noter une hausse du ratio habitants/médecin dans la commune de Kandi, et une baisse dans la commune de Nikki qui s'explique par un accroissement du nombre de médecins exerçant dans la commune de Nikki qui est passé de 4 à 9 entre nos deux périodes, tandis qu'il s'est réduit à Kandi en passant de 7 à 6. L'offre en soins infirmiers s'est maintenue en dessous de la norme mais a connu une hausse en évoluant dans le sens contraire de l'évolution du nombre d'habitants. On recense en 2013, dans la commune de Kandi,

43 infirmiers contre 53 au cours de la période de référence. Et à Nikki, le nombre d'infirmiers est passé de 49 à 48. L'écart entre les deux communes s'est particulièrement creusée pour le ratio habitants/sage-femme. À l'image de l'ensemble du personnel médical, le nombre de sages-femmes s'est réduit à Kandi tandis qu'il s'est accru à Nikki.

### La mesure de l'impact

La mesure de l'impact à travers le calcul de la double-différence, présentée dans le tableau ci-dessous, nous montre qu'aucun impact n'a été mesuré dans la commune de Kandi. Ce résultat confirme les tendances observées au cours de la période de suivi, au cours de laquelle nous avons fait le constat d'un faible accroissement du nombre de centres de santé dans les communes de Kandi et de Nikki. L'absence d'impact pourrait être attribuée à l'accroissement de la population. Le taux d'accroissement de la population de Kandi entre nos deux périodes a été de 87%, tandis que celle de Nikki a été de 52%. Ce qui a permis à la commune de Nikki d'accroître ces ratios, tandis que Kandi les a vus baisser.

Tableau 69: Calcul de la double différence pour la santé de base (commune de Kandi)

	Kandi			Nikki			DD
Indicateurs	T0	T1	D1	T0	T1	D2	
Nombre de centre de santé pour 50 000 habitants	4,2	2,5	-1,7	3,5	2,7	-0,8	-0,9
Dispensaire pour 50 000 habitants	6,3	3,7	-2,6	4,5	4,7	0,2	-2,8
Maternités pour 50 000 habitants	4,73	2,53	-2,19	4,03	2,99	-1,04	-1,15

### 3.3 Quelles contributions de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès à la santé de base dans les territoires partenaires burkinabés et béninois

#### 3.3.1 La mesure de l'impact de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'accès à la santé de base

Le tableau ci-dessous (p. 479) nous donne un aperçu transversal de la mesure de l'impact sur l'offre en services de santé de base dans les huit communes en coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises.

Nous faisons plusieurs constats :

- Cinq communes sur les huit de notre groupe cible ont au moins un indicateur de l'offre en services de santé de base impacté
- Quatre communes sur les huit de notre groupe ont plus de la moitié des indicateurs impactés.
- Au moins deux indicateurs ont été impactés dans deux communes burkinabés (les communes rurales de Markoye et Pabré) et deux communes béninoises de taille moyenne (Djougou et Kouandé).
- Le « *nombre de dispensaires pour 50 000 habitants* » a été l'indicateur le plus impacté (dans cinq communes sur huit), suivi par le « *nombre de centres de santé de base pour 50 000 habitants* » (dans la moitié des communes du groupe-cible).
- La valeur de l'impact mesuré varie entre « 0,1 » pour le plus faible et « 2 » pour le plus élevé. Un impact faible qui pourrait être attribué au taux d'accroissement de la population, plutôt qu'à une amélioration de l'offre en services de santé. C'est notamment le cas pour la commune de Fada N'Gourma qui a un impact de 0,1 sur l'offre en dispensaires

Tableau 70: Mesure de l'impact sur l'offre en services de santé de base dans les communes partenaires des collectivités françaises

Indicateurs	Fada N'Gourma	Pama	Markoye	Pabré	Djougou	Kouandé	Kérou	Kandi	Nombre de communes impactées par indicateur
Centres de santé de base pour 50 000 habitants	-0,2	-0,9	1,2	2	0,6	0,8	-0,9	-0,9	4/8
Dispensaires pour 50 000 habitants	0,1	-0,9	1,2	0,4	0,3	0,8	-4,1	-4	5/8
Maternités pour 50 000 habitants	-0,2	-0,9	1,2	2	0,9	-0,5	-2,3	-0,03	3/8
Nombre d'indicateurs impactés par commune	1/3	0/3	3/3	3/3	3/3	2/3	0/3	0/3	

 Impact mesuré



Il apparaît ainsi qu'un éventuel impact de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'offre en services de santé de base serait inégal et diversifié. Mais cet impact pourrait-il être attribué à la coopération décentralisée ? Les actions menées dans le cadre de la coopération décentralisée ont-ils contribué à améliorer l'offre en services de santé de base ? Les différences d'impact sont-ils liés aux choix des actions ou aux spécificités des territoires partenaires au Burkina Faso et au Bénin ?

### 3.3.2 La coopération décentralisée dans les domaines de l'accès à la santé de base : des actions peu nombreuses et diversifiées

Le tableau ci-dessous nous permet de faire une présentation exhaustive des actions menées dans le domaine de la santé par les coopérations décentralisées de notre échantillon. Il apparaît difficile, à la lecture de ce tableau d'établir un lien entre la durée de la relation, les acteurs impliqués et l'impact mesuré.

On peut cependant noter que dans les quatre communes pour lesquelles un impact a été mesuré, seulement deux d'entre elles ont spécifiquement menés des actions dans le domaine de la santé. Ce sont les communes de Djougou et Kouandé. Et parmi celles pour lesquelles aucun impact n'a été mesuré, trois communes ont menés des actions dans le domaine de la santé. La lecture de ce tableau nous invite également à nous interroger sur la pertinence du choix des indicateurs au regard des actions menées. En effet, nous avons fait le choix de mesurer l'impact sur l'offre de services de santé de base sur le territoire communal, à travers les infrastructures sanitaires de base que sont les centres de santé de base (composé d'un dispensaire et une maternité), les dispensaires (les dispensaires des centres de santé et les dispensaires isolés) et les maternités (comprenant les maternités des centres de santé et les maternités isolées) qui est l'une des compétences des collectivités territoriales. Nous observons cependant que dans les communes de notre groupe-cible, à l'image des coopérations décentralisées intervenant dans le domaine de la santé, les actions sont diversifiées et couvrent un large champ qui va quelques fois au-delà du domaine de compétence de la commune. Ce sont par exemple les appuis aux hôpitaux de zone au Bénin ou au CMA et CHR au Burkina Faso qui ne relèvent pas de la compétence de la commune, mais de celles du département au Bénin (services déconcentrés) ou de celle de la région ou Burkina Faso.

Les indicateurs de l'offre en services de santé de base qui concernent essentiellement les infrastructures sanitaires ne permettent pas également d'évaluer et comparer les compétences du personnel médical et l'état des infrastructures, leur fonctionnement, leur équipement etc... Elles ne permettent pas de mesurer l'impact de la coopération décentralisée Fada N'Gourma – Epernay qui a mené une action dans le domaine de la lutte contre la malnutrition.

Tableau 71: Les contributions de la coopération décentralisée à l'accès à la santé de base dans les communes partenaires burkinabés

	<b>Fada N'Gourma</b>	<b>Pama</b>	<b>Markoye</b>	<b>Pabré</b>
<b>Durée de la relation</b>	35	31	7	14
<b>Acteurs impliqués</b>	CT - CJ - AL	CJ - AL	CL - OT	CT
<b>Actions dans le domaine de la santé</b>	Clôture de la maternité du secteur 11 (2006)  Lutte contre la malnutrition des enfants de 0 à 2 ans.	Construction de nouvelles latrines et de douches dans l'hôpital de Pama  Construction des latrines du nouveau CSPA du chef-lieu de Pama	Pas d'actions spécifiques	Pas d'actions spécifiques
<b>Appui institutionnel</b>	Non	Non	Oui	Oui

CT : Collectivité Territoriale   CJ : Comité de jumelage   AL : Acteurs locaux   OT : Opérateur Technique

Tableau 72: Les contributions de la coopération décentralisée à l'accès à la santé de base dans les communes partenaires béninoises

	Djougou	Kouandé	Kérou	Kandi
<b>Durée de la relation</b>	21	3	4	9
<b>Acteurs impliqués</b>	CT	CT	CT	CT
<b>Actions dans le domaine de la santé</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Envoi de médicaments</li> <li>▪ Don de six lits superposés au service de pédiatrie du CSC de Djougou</li> <li>▪ Renforcement des capacités du personnel médical : Bourses de formation pour               <ul style="list-style-type: none"> <li>- des agents de santé</li> <li>- Un chirurgien</li> <li>- la spécialisation en gynécologie obstétrique d'un médecin de Djougou</li> <li>- Formation de deux étudiants en analyse biomédicale</li> </ul> </li> </ul> <p>Réhabilitation de centres de santé de base ; Appui à la gestion des centres de santé de base : gestion des stocks de médicaments etc...</p> <p>Stage des étudiants infirmiers d'Evreux dans les centres de santé de Djougou</p>	<p>Dons de 30 matelas à l'hôpital de Kouandé (2009)</p> <p>Stage de deux médecins de Kouandé à Lyon (2009)</p> <p>Appui au fonctionnement de cinq centres de santé périphériques de Kouandé : Don de matériel médico-technique et de produits pharmaceutiques (2009),</p>	Don de matériel sanitaire	<p>Don de matériel médical à l'hôpital de Kouandé</p> <p>Stage d'élèves infirmiers à Kandi</p> <p>Coopération hospitalière entre la commune de Kandi et l'hôpital de Villefranche-sur-Saône</p> <p>Appui aux dispensaires de la commune.</p>
<b>Appui institutionnel</b>	Oui	Oui	Oui	Oui

Il est cependant possible d'établir un lien entre le type d'actions menées et l'impact mesuré. En effet, on peut observer dans le tableau ci-dessus qu'un impact a été effectivement mesuré dans les communes ayant reçu un appui spécifique de la coopération décentralisée aux centres de santé de base. Ce sont les communes de Djougou et Kouandé. Mais dans la commune de Kandi où un appui a été apporté aux centres de santé de base, aucun impact n'a été mesuré sur les indicateurs.

Nous faisons également le constat que trois communes sur les quatre qui ont pu être impactées ont bénéficiées d'actions dans le domaine de l'appui institutionnel (dans le domaine de la santé ou dans l'administration communale et du fonctionnement des services communaux.).

Nous proposons dans les lignes suivantes de présenter les actions menées dans le domaine de la santé par les coopérations décentralisées de notre échantillon et comment ces actions auraient pu impacter l'offre de services de santé de base sur le territoire partenaire. Nous ne retiendrons pour cette analyse que les communes dont l'une des thématiques d'intervention est la santé. Nous nous sommes alors référés aux conventions et protocoles d'accord établis entre les collectivités territoriales partenaires et présentés dans le chapitre 3 de la deuxième partie de cette thèse.

### 3.3.2.1 La coopération décentralisée Fada N'Gourma – Epernay : La prévention de la malnutrition par l'amélioration de l'alimentation des enfants de 0 à 2 ans

La santé est l'une des thématiques d'intervention secondaire de la coopération décentralisée Fada N'Gourma – Epernay, les principales étant l'éducation et l'eau potable. En 2006, le fonds communal de la commune d'Epernay dédié à la coopération décentralisée avec Fada N'Gourma a été affecté à la clôture de la maternité du secteur 11, dans le chef-lieu de la commune. Cette action aura permis d'améliorer cette structure de soins de santé et d'offrir un meilleur cadre de soins aux habitants de la commune, en particulier aux femmes en âge de procréer. Nos indicateurs ne permettent cependant pas de mesurer l'impact de cette action.

La seconde action menée dans le cadre de la santé est la lutte contre la malnutrition des enfants de 0 à 2 ans. Cette action a été initiée et essentiellement portée par le comité de jumelage « Epernay – Jumelages » et la commune de Fada. Le choix de cette action a été fait à la suite des « Escales Africaines »<sup>71</sup> d'Epernay de 2013 dont le thème était « les enfants ». L'objectif de cette action était de prévenir la malnutrition en améliorant la nutrition des enfants de 0 à 2 ans par la mise à disposition des mères des bouillies à base de farine de mil. Cette action a donné lieu à la signature d'une convention entre l'association Epernay – Jumelages et la mairie de Fada N'Gourma représentée par son maire. Cette

---

<sup>71</sup> Festivités organisées à Epernay chaque deux ans (voir page ...)

convention précise l'objet de l'action, les acteurs impliqués, sa durée et son financement. L'action menée pour l'amélioration de la nutrition consistera donc à la création de « maquis bébé » qui est un dispositif d'éducation nutritionnelle au sein duquel des formations sont proposées aux mères pour la réalisation des bouillies pour les enfants. Dans le cadre de ce projet, et sur proposition du maire de Fada N'Gourma, le village de Kibarga a été retenu pour la mise en place du premier maquis-bébé. L'appui de l'association de jumelages d'Epernay dont la durée initiale sera de trois ans, consistera à financer l'achat du matériel nécessaire pour la formation des mères (ustensiles de cuisine et farines). Un budget prévisionnel de 1200 euros sur trois ans a été établi, correspondant en partie aux fonds collectés au cours des Escales Africaine

La signature de la convention a eu lieu au cours des cérémonies du 35<sup>ème</sup> anniversaire de la coopération décentralisée entre les deux communes en novembre 2014, et le démarrage effectif de l'action a eu lieu en 2013.

Quel impact cette action aura-t-elle pu avoir sur l'amélioration de l'accès à la santé de base ? Le cadre défini pour l'évaluation que nous avons menée ne permettra pas de mesurer l'impact de cette action. En outre, le projet étant en cours, les contraintes du choix d'une période d'évaluation ne permettent pas de prendre en compte ce projet. Nous nous proposons cependant de faire une analyse comparative de la malnutrition dans les des deux communes appariées.

Selon les données statistiques nationales de l'année 2008 (notre période référence), 10,61% des enfants pesés dans le DS de Fada N'Gourma (soit 112 684 enfants), souffraient de malnutrition modérée et 5,73% souffraient d'une malnutrition sévère. Et dans le DS de Bogandé, ce sont 8,82% des enfants pesés (soit 117 811 enfants), qui souffraient de malnutrition modérée et 9,05% de malnutrition aigüe (Ministère de la Santé - Burkina Faso, 2009). Malgré un nombre d'habitants inférieurs à celui de Fada N'Gourma, la commune de Bogandé compte un nombre plus important d'enfants de moins de 5 ans qui ont été pesés dans le cadre de la surveillance nutritionnelle. On observe un meilleur recours à la consultation pour les nourrissons sains dans le district de Bogandé, ce qui pourrait s'expliquer par une meilleure couverture sanitaire et une sensibilisation des parents pour le recours aux soins dans les centres de santé. Cette situation explique également le fait que la proportion d'enfants malnutris soit plus importante à Bogandé, en particulier la proportion d'enfants malnutris sévères.

Au cours de l'année de suivi, en 2014, 4,4% des 131 80 enfants consultés dans le DS de Bogandé souffraient de malnutrition modérée, et 8,5% souffraient de malnutrition aigüe. Dans le DS de Fada N'Gourma, 22,3% des 138 110 enfants consultés souffraient de malnutrition modérée et 36,7% souffraient de malnutrition aigüe. La proportion plus importante d'enfants consultés dans le DS de Fada N'Gourma est un signe de l'amélioration du recours aux soins de base des mères pour leurs enfants ce qui a permis une meilleure surveillance nutritionnelle. On note cependant que le pourcentage d'enfants

malnutris dans le DS de Fada N’Gourma, sur l’ensemble des enfants vus en consultation, est très largement supérieur au pourcentage d’enfants malnutris dans le DS de Bogandé. Un écart qui ne pourrait être justifié par la différence entre le nombre d’habitants des deux communes.

Cette prévalence de la sous-nutrition selon une étude nutritionnelle réalisée en 2011, s’explique dans la région de l’Est par l’insécurité alimentaire, des pratiques alimentaires inadéquates, la prévalence élevée de certaines maladies, et également le non recours aux consultations du nourrisson sain qui permet une surveillance nutritionnelle (Direction Régionale de la Santé de l’Est - Burkina Faso, 2014). La thématique d’intervention choisie par l’association Epernay – Jumelages dans le cadre de la coopération décentralisée avec la commune de Fada N’Gourma est très pertinente au regard de la situation dans le district, et le choix de l’action pourrait influencer sur des causes principales de la sous nutrition qui sont l’insécurité alimentaire et l’alimentation inadéquate des enfants de moins de cinq ans. Une évaluation de cette action qui devrait être menée à la fin de l’action, telle que prévue dans la convention qui lie l’association et la mairie de Fada N’Gourma pourrait permettre d’en mesurer l’impact.

Il est cependant à noter que les deux communes bénéficient de l’intervention d’autres acteurs dans le domaine spécifique de la lutte contre la malnutrition. Elles ont bénéficié de l’appui d’ACF (Action Contre la Faim) et du GRET (Groupe de Recherche et d’Echanges Technologiques) (Direction Régionale de la Santé de l’Est - Burkina Faso, 2014) et (KOFFI, et al., 2013).

La commune de Fada N’Gourma bénéficie en outre de l’appui de l’HKI (Helen Keller International), l’UNICEF, PAM, et l’association Base Fandima.

Le GRET en particulier intervient dans les communes de Fada N’Gourma et de Bogandé depuis 2009 à travers la « *sensibilisation des populations, amélioration des pratiques alimentaires et mise au point de farines infantiles locales fortifiées et d’autres compléments alimentaires.* » dans le cadre de son projet NUTRIFASO (Direction Régionale de la Santé de l’Est - Burkina Faso, 2014). Des actions similaires à celle de la coopération décentralisée Fada N’Gourma – Epernay.

### 3.3.2.2 La coopération décentralisée Djougou – Evreux : la santé, un axe prioritaire d'intervention de la coopération décentralisée

Depuis la signature de la première convention, la santé a été l’un des axes prioritaires de la coopération décentralisée Evreux – Djougou. Cette volonté s’est exprimée en premier lieu par l’envoi de médicaments et s’est poursuivie par la mise en place de bourses de formations dans le domaine médical qui est l’une des principales actions menées sur cette thématique. Deux techniciens de laboratoire exerçants dans la commune de Djougou ont ainsi pu bénéficier d’une formation à l’université de Cotonou pour leur troisième et quatrième année. A l’issue de cette formation, ces deux étudiants sont

venus exercer dans les centres de santé de Djougou. Des bourses d'études ont également été accordées à 16 autres agents de santé pour se former dans des écoles professionnelles de la santé. Deux étudiants ont pu suivre un cursus universitaire en analyse biomédicale à L'Ecole Polytechnique d'Abomey-Calavi. Ils sont ensuite venus renforcer le personnel médical du CSC de Djougou.

Deux médecins exerçant à Djougou ont également pu bénéficier de cette bourse pour une spécialisation, l'un en chirurgie et l'autre en Gynécologie-Obstétrique (4 ans de formation). Les différents bénéficiaires de ces bourses se sont engagés à travailler à la fin de leurs études au sein des infrastructures sanitaires de la commune (centres de santé ou hôpital de zone) pendant cinq ans. Cet engagement s'est souvent prolongé au-delà des cinq années contractuelles.

Des élèves infirmiers de l'IFSI d'Évreux (Institut de formation en soins infirmiers) effectuent régulièrement des stages de trois mois, relevant de leur cursus scolaire, au sein des infrastructures sanitaires de Djougou.

Un lien pourrait être établi entre ces actions menées et un éventuel impact sur l'offre en personnel médical. En effet, nous avons noté au cours de notre analyse de l'offre en santé de base dans les communes de Djougou et Savalou en 2008, que la commune de Djougou avait les meilleurs ratios nombre d'habitants pour un médecin et nombre d'habitants pour un infirmier comparativement à ceux de sa commune appariée Savalou. Cet avantage peut être attribué au nombre de médecins et d'infirmiers exerçant dans les centres de santé de la commune qui étaient respectivement au nombre de 10 et 88, contre 5 médecins et 3 infirmiers dans la commune de Savalou. Cet avantage était maintenu au cours de la période de suivi où la commune de Djougou avait toujours les meilleurs ratios nombre d'habitants/médecin et nombre d'habitants/infirmier malgré une baisse des effectifs. Le ratio nombre d'habitants pour une sage-femme s'est également amélioré grâce à une hausse importante du nombre de sages-femmes dans la commune de Djougou. L'intervention de la coopération décentralisée dans ce domaine a pu contribuer à l'accroissement des effectifs du personnel médical et inciter d'autres acteurs de la santé à venir exercer dans la commune devant les opportunités de formations qui étaient offertes.

D'autres actions ont été menées plus spécifiquement dans le domaine de l'offre en infrastructures sanitaires. La commune d'Evreux a également apporté un appui à sa commune partenaire pour la réhabilitation de certains centres de santé et par la fourniture d'équipements (dons de lits par exemple). Des équipes de ces CSA ont également pu bénéficier d'un renforcement des capacités en animation et en gestion administrative. L'un des thèmes de formation a été par exemple la gestion des stocks de médicaments (Ville d'Evreux, 2008).

Un projet de lutte contre la malnutrition a également été initié en partenariat avec l'hôpital de l'ordre de Malte (hôpital de zone de la zone sanitaire Djougou à partir de 2013).

De nouvelles actions dans le domaine de la santé ont été programmées dans la convention triennale de coopération 2015 -2017 et s'axeront davantage sur la construction d'infrastructures sanitaire. Pendant toute la durée de cette convention, une maternité isolée sera construite par an dans une zone mal desservie, soit trois maternités construites entre 2015 et 2017 pour un budget prévisionnel de 22 867 euros.

Si les actions dans le domaine de la santé ont principalement consistées en la formation du personnel médical, elles ont également permis de renforcer le fonctionnement des infrastructures sanitaires en complément d'autres actions plus spécifiques en fourniture d'équipements et réhabilitation des centres de santé. Ces actions ont pu impacter nos trois indicateurs.

### 3.3.2.3 Kouandé – Francheville : une coopération décentralisée prolifique en actions pour l'amélioration de l'accès à la santé des habitants de la commune

La santé a été identifiée comme l'un des six axes d'intervention du partenariat dans la convention liant les deux collectivités territoriales, aboutissement des délibérations des conseils communaux des deux communes qui se sont tenues en 2006. Il a été notamment précisé au titre de la santé :

- *Formation du personnel : des praticiens franchevillois pourraient venir former des agents de santé de Kouandé sur le principe « des congés solidaires »*
- *Aider à la mise en œuvre de formations professionnelles dans le secteur de la santé pour des élèves originaires de Kouandé, ce qui permettrait de les fixer à terme dans les centres de santé de la commune et de bénéficier d'agents de santé qualifiés.*
- *Appui matériel : lits, médicaments et véhicules*

*La collecte des médicaments et du matériel passe par une sensibilisation et une mobilisation de la population de Francheville, des laboratoires, des pharmaciens et des médecins. Des contrôles devront être faits au niveau de Francheville par rapport aux dates de péremption, à la présence de notices .....*

*Au niveau de Kouandé, un comité composé d'agents administratifs, d'agents de santé et d'élus sera responsabilisé pour gérer la répartition et l'utilisation des stocks. Au sein de chaque centre bénéficiaire un agent sera responsabilisé sur la gestion des médicaments et des comptes rendus réguliers seront adressés à la mairie.*

(Commune de Kouandé - Commune de Francheville, 2007 pp. 3-4)

Dans l'annexe à cette convention, il a été identifié de nouveaux besoins dans le domaine de la santé. Ce sont des besoins en matériel (lits, médicaments et véhicules). L'hôpital de Kouandé avait en particulier besoin d'un autre véhicule médical afin de couvrir plus efficacement les trois communes de sa zone



sanitaire. Un besoin d'autant plus prégnant que l'unique véhicule disponible subit de fréquentes pannes, rendant difficile et risqué son utilisation régulière sur les voies non bitumées ou en mauvais état qui relient les différentes localités.

La mise en œuvre de ces actions a effectivement démarré avec la visite d'un médecin sans frontières à l'hôpital de zone de Kouandé en 2007 afin d'étudier la fonctionnalité de l'hôpital. Cette première intervention a conduit à l'envoi de deux médecins de Kouandé en stage à Lyon.

Cette action s'est poursuivie par un don de 30 matelas à l'hôpital de Kouandé en 2009. L'action la plus importante est le projet d'appui au fonctionnement de cinq centres de santé de base de la commune de Kouandé réalisé en 2011 (voir encadré page 499).

Le choix de cette action a été particulièrement pertinent pour les centres de santé de base de la commune. En effet le Plan de Développement Communal (PDC) de la commune de Kouandé réalisé en 2002 faisait état de personnel de santé qualifié et d'équipements insuffisants dans les CSA qui manquaient également de certains médicaments demandés par les populations locales. Ce besoin a de nouveau été exprimé dans le PDC 2011-2015 (Commune de Kouandé, 2011).

Nous pouvons ainsi établir que ces actions mises en œuvre par la coopération décentralisée ont pu effectivement impacter l'offre en services de santé de base dans la commune de Kouandé.

#### 3.3.2.4 L'action de Solidarité hospitalière de l'hôpital de Villefranche-sur-Saône dans la commune de Kandi

Les principales actions menées par la commune de Villefranche-sur-Saône dans sa commune partenaire de Kandi dans le domaine de la santé ont été le don en matériel médical à l'hôpital de Kandi et l'organisation de stages des élèves infirmiers dans les centres de santé de Kandi. Outre ces actions ponctuelles, Villefranche-sur-Saône a mené une action indirecte mais plus importante et régulière. En effet, dans le cadre de sa coopération décentralisée avec la commune de Kandi, la ville de Villefranche-sur-Saône apporte un appui à Solidarité Hospitalière, une association de solidarité internationale regroupant les médecins et infirmiers des services des urgences des hôpitaux de Villefranche-sur-Saône et Bourg-en-Bresse. Initialement composée et fondée par des médecins et infirmiers des services des urgences de Villefranche-sur-Saône, l'association s'est appuyée sur la coopération décentralisée avec la commune de Kandi et en a fait son premier lieu d'intervention. Son action est ainsi devenue partie intégrante de l'action dans le domaine de la santé de la coopération décentralisée Villefranche-sur-Saône – Kandi qui accompagne l'association pour la mise en œuvre d'une coopération entre l'association et la ZS de Kandi. L'association a gardé toute son autonomie en intégrant à ses équipes les médecins et infirmiers des services des urgences de l'hôpital de Bourg-en-Bresse. Elle a également élargi son terrain d'action en intervenant depuis 2011 en République Démocratique du Congo.

La première étape de l'intervention de Solidarité Hospitalière à Kandi a été l'organisation d'un premier voyage découverte de la zone sanitaire de Kandi. Ce voyage a été l'occasion d'une première évaluation des besoins de l'hôpital de zone et des centres de santé de la commune de Kandi. Le choix d'un partenariat durable a été fait avec l'hôpital de zone et un village isolé, Swamikrouma. Les principales actions menées par Solidarité Hospitalière à Kandi entre 2009 et 2014 sont répertoriées dans le tableau ci-dessous :

<b>2012</b>	<p>Recrutement des patients éligibles à la chirurgie de la cataracte (60 patients)  Visites et tests de vue dans huit villages de la commune  Visite de 300 patients malvoyants</p> <p>A l'hôpital de zone :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Formation de l'infirmier ophtalmologiste pour le recrutement des patients éligibles à la chirurgie de la cataracte</li> </ul> <p>Dans le village de Swamikrouma : Don de matériel pour les soins des plaies</p>
<b>2013</b>	<p>Projet de réalisation d'opérations de la cataracte et autres affections des yeux:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acheminement du matériel nécessaire pour les opérations</li> <li>- Consultations préopératoires</li> <li>- Réalisation 54 interventions</li> </ul>
<b>2014</b>	<p>Réalisation d'opérations de la cataracte et autres affections des yeux:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recrutement des patients (124)</li> <li>- 33 interventions chirurgicales réalisées</li> </ul> <p>A l'hôpital de zone :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Don de matériel au nouveau service de néonatalogie :</li> </ul> <p>Dans le village de Swamikrouma :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Don de matériel pour les pansements et d'antalgiques</li> </ul>

Sources : Compte rendu des missions des équipes de Solidarité Hospitalière (2009-2014)

Ces actions ont bénéficié de l'appui financier de la mairie de Villefranche-sur-Saône, de l'association Villefranche-Kandi, de l'hôpital Nord-Ouest Tarare de Villefranche-sur-Saône et du centre hospitalier de Bourg-en-Bresse.

Malgré l'importance de ces actions, notre évaluation n'a pas permis de mesurer un impact sur l'offre. Cette absence d'impact pourrait s'expliquer d'une part par le fait que l'action de Solidarité Hospitalière est principalement localisée sur l'hôpital de zone qui n'est pas un centre de base, et dans un village qui ne dispose pas d'infrastructures sanitaires. Et d'autre part sur le fait que son action est ciblée sur l'offre de soins de santé, à travers notamment la réalisation de chirurgie ou les tests de vue, un aspect que ne couvrent pas nos indicateurs.

**Encadré 7 : Appui au fonctionnement de cinq centres de santé dans la commune de Kouandé par la coopération décentralisée Kouandé - Francheville**

L'objectif de ce projet est l'amélioration de l'accès aux services de santé de base sur le territoire communal de Kouandé par l'appui au fonctionnement de cinq centres de santé de proximité. Ces centres de santé (cinq dispensaires et une maternité) ont été construits dans cinq villages de la commune pour répondre aux besoins des populations enclavées, éloignées du centre urbain, et qui rencontrent des difficultés pour accéder aux services de santé existants. La construction de ces centres de santé est l'aboutissement d'un diagnostic participatif des populations locales mené dans le cadre de la réalisation du Plan de Développement Communal et validé par le Ministère de la Santé du Bénin. Cependant, depuis leur construction, ceux-ci ne sont pas opérationnels, manquant d'équipements, de matériels de soins, de médicaments et de personnel médical.

Le projet mis en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée entre les deux communes permettra de rendre ces services de santé de nouveau fonctionnels en les équipant de matériel médico-technique, en appuyant la mise en place d'un système de gestion efficace et en renforçant leur fonctionnement. Il est également prévu le recrutement de six infirmiers par la Direction départementale de la santé qui les affectera dans ces centres de santé. Leur rémunération est prise en charge par la commune de Kouandé au cours des six premiers mois (environ 3 300€). Comme le préconise la loi béninoise, des comités de gestion seront également mis en place au sein de chaque centre. Des formations pour les agents de santé et le comité de gestion sont également prévus afin de renforcer leurs capacités et de leur donner les moyens de réaliser les missions qui leur sont confiées.

Les équipements qui seront mis à la disposition de ces centres de santé sont répertoriés dans le tableau ci-dessous :

Equipements	Quantité
Table d'accouchement	05
Table de consultation	10
Table de pansement	05
Chaises	30
Bancs	10
Tensiomètre médicale	10
Tensiomètre obstétricale	10
Bassin de lit	20
Spéculum	10
Centisouple	10
Lits	20
Matelas	20
Thermomètre	20
Pèse-personne	10
Pèse-bébé	05
Bassine	10
Potence	20
Moto pour vaccination et autres activités communautaires	05
Glacières	20
Réfrigérateurs + congélateur	10
Seau +gobelet	10

Il est en outre prévu un forfait de 250 000 FCFA (380 € environ) pour les médicaments et 250 000 FCFA (environ 380€) pour les frais de fonctionnement par centre

Le coût total du projet est estimé à environ 13 000 €, dont 80% pris en charge par Francheville et 20% par Kouandé. La durée de mise en œuvre a été estimée à 12 mois (janvier à décembre 2012).

Au cours de notre enquête sur le terrain, nous avons pu constater qu'après la mise en œuvre des actions prévues, ces dispensaires et maternités sont effectivement devenus fonctionnelles et ont été normalisés et répertoriés comme des CSA en 2014 (Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga, 2015) complétant ainsi l'offre en services de santé de base dans les arrondissements de Kouandé, Guilmaro, Oroukayo, et l'arrondissement de Birni qui ne disposait d'aucun service de santé sur son territoire.

*Sources : Document de projet : « Appui à la fonctionnalité de cinq formations sanitaires dans la commune de Kouandé », coopération décentralisée Kouandé-Francheville*

### 3.3.2.5 Quelles relations entre le type d'actions et l'existence d'un impact sur l'offre en services de santé de base

La mesure de l'impact de la coopération décentralisée sur l'offre en services de santé de base nous a permis de révéler un point critique de notre méthode. En effet, nous avons noté qu'un impact a été mesuré dans deux communes n'ayant pas bénéficié d'actions de la coopération décentralisée dans le domaine de la santé. Ce sont les communes de Markoye et de Pabré. Nous avons noté dans l'analyse de l'offre en services de santé de base sur ces deux territoires que cette amélioration pourrait être attribuée à l'accroissement des formations sanitaires. Le nombre de centres de santé est passé de 4 à 5 à Markoye, tandis que le nombre de centre de santé dans sa commune appariée est resté constant sur les deux périodes. Les deux communes appariées de Pabré et de Kayao ont ouverts 3 nouveaux CSPS entre 2008 et 2014. La commune de Pabré qui avait au cours de la période de référence un meilleur ratio que sa commune appariée a pu maintenir son avantage et a permis d'obtenir un résultat positif à la mesure de l'impact.

Il faudrait cependant noter que les communes de Pabré et de Markoye ont bénéficié d'un appui institutionnel, mais pas spécifiquement dans le domaine de la santé, mais plutôt dans le domaine de l'eau potable et dans le domaine de la gestion des infrastructures (notamment scolaire) pour les deux.

La mesure d'un impact positif dans les deux communes (Djougou et Kouandé) menant d'importantes actions dans l'appui aux infrastructures sanitaires de base nous permet de valider l'existence d'un lien entre les actions menées et l'impact mesuré et d'affirmer que la coopération décentralisée a contribué à l'amélioration de l'offre en services de santé de base dans les communes de Djougou et Kouandé.

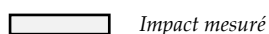
### 3.3.3 La validation de la méthode d'évaluation

#### 3.3.3.1 La limite de la méthode : l'accroissement de la population

Les indicateurs de l'offre en services de base que nous avons retenus sont liés au nombre d'infrastructures, mais également au nombre d'habitants. Leur variation est donc soumise également à la variation de la population. Nous nous sommes alors interrogés sur l'existence d'un éventuel biais dans nos résultats qui aurait pu être créé par le taux d'accroissements de la population. En effet une population plus importante peut contribuer à réduire ces différents ratios. Cette influence du nombre d'habitants est plus importante dans le domaine de la santé car le nombre de centres de santé a une plus faible tendance à la hausse.

Le tableau ci-dessous présente une comparaison des taux d'accroissement de la population des communes de notre échantillon.

Communes du groupe cible	Taux d'accroissement de la population (%)		Communes appariées
Fada N'Gourma	35,34	34,06	Bogandé
Pama	40,97	41,06	Gayéri
Markoye	24,90	24,94	Déou
Pabré	8,56	26,46	Kayao
Djougou	46,53	38,25	Savalou
Kouandé	39,56	37,51	Matéri
Kérou	56,97	39,46	Sinendé
Kandi	86,63	51,60	Nikki

 Impact mesuré

Une première lecture des données de ce tableau nous montre qu'exception faite de la commune de Pabré, toutes les communes du groupe cible ont connu une hausse du nombre d'habitants plus importante ou presque égale à celle de leurs communes appariées. La commune de Pabré aura connu une hausse plus faible du nombre d'habitants, mais comme indiqué dans le précédent paragraphe, l'impact mesuré est attribuable à la capacité de la commune à maintenir l'avantage acquis au cours de la première période sur sa commune appariée.

#### 3.3.3.2 Validation de l'évaluation par les tests de falsification

Comme réalisé dans les domaines d'intervention précédents, nous réaliserons des tests de falsification pour valider les résultats obtenus au cours de notre évaluation d'impact. Le domaine de la santé se prêtant plus difficilement à la comparaison de l'évolution des données avant la période de référence, à cause du faible taux d'accroissement de l'offre en services de santé de base, nous utiliserons la méthode

consistant à comparer les résultats obtenus avec notre échantillon avec ceux obtenus avec un second groupe de comparaison. Ce sont les communes de Djougou et Kouandé pour lesquelles un impact a été mesuré, et les communes de Fada N’Gourma et Kandi, pour lesquelles aucun impact n’a été mesuré que nous soumettrons à un test de falsification. Nous utiliserons le ratio du nombre de centre de santé pour 50 000 habitants comme indicateurs pour les tests de falsification car il a été l’indicateur le plus impacté dans les communes pour lesquelles un impact a été mesuré.

#### Pour la commune de Djougou

	Djougou-Savalou	Djougou-Banikoara	Djougou-Aplahoué
<b>Double Différence Indicateurs</b>	DD (1)	DD (2)	DD (3)
Ratios CS pour 50000 habitants	0,58	1,00	-0,02

Le calcul de la double différence avec la commune de Banikoara confirme l’impact positif mesuré sur l’offre en services de santé de base dans la commune de Djougou qui est plus important que celui avec la commune de Savalou (soit environ 100%). Le résultat obtenu avec la commune d’Aplahoué indique un impact nul avec une double différence très faible (soit 2%). Cependant, entre la période de référence et la période de suivi, la commune de Djougou a ouvert 3 nouveaux centres de santé, contre un seul pour la commune d’Aplahoué et aucune pour la commune de Banikoara. Ces résultats confirment l’existence d’un impact positif de la coopération décentralisée sur l’offre en services de santé de base dans la commune de Djougou.

#### La commune de Kouandé

Le calcul du différentiel entre chacune des communes du nouveau groupe de comparaison et la commune de Kouandé est présenté dans le tableau ci-dessous :

	Kouandé – Matéri	Kouandé – Banté	Kouandé – Lalo
<b>Double Différence Indicateurs</b>	DD (1)	DD (2)	DD (3)
Ratios CS pour 50 000 habitants	0,83	3,01	1,57

Les double-différentiels sont positifs avec les trois communes, la valeur la plus élevée étant celle obtenue avec la comparaison avec la commune de Banté (environ 300%). Ces données confirment un impact positif de la coopération décentralisée sur l’offre des services de santé de base dans la commune de Kouandé.

### La commune de Nikki

Le choix de la commune de Nikki pour réaliser un test de falsification a été motivé par un questionnement sur l'absence d'impact malgré les actions menées dans le domaine de la santé. Si ce résultat a été justifié par le ciblage des lieux d'intervention et le type d'actions, celles-ci auraient cependant pu créer une dynamique au sein de la collectivité pour l'amélioration de l'offre en services de santé de base.

Le calcul du double différentiel avec les communes du groupe de comparaison est présenté dans le tableau ci-dessous :

	Kandi-Nikki	Kandi-Kalalé	Kandi - Dassa-Zoumé
<b>Double Différence Indicateurs</b>	DD (1)	DD (2)	DD (3)
Ratios CS pour 50000 habitants	-0,80	0,18	-1,43

La comparaison avec la commune de Dassa – Zoumé confirme l'absence d'impact observée avec la commune de Nikki. On note cependant un différentiel positif (d'environ 18% avec la commune de Kalalé). Nous avons ainsi un impact positif sur trois comparaisons, à un niveau relativement faible (en comparaison avec les niveaux de l'impact négatif). Nous pouvons valider nos résultats, et confirmer l'absence d'impact de la coopération décentralisée sur l'offre en services de santé de base.

### Avec la commune de Pabré

Le tableau ci-dessous présente le calcul de la double différence de ces communes avec celles du nouveau groupe de comparaison :

	Pabré - Kayao	Pabré - Niou	Pabré - Toécé
<b>Double Différence Indicateurs</b>	DD (1)	DD (2)	DD (3)
<b>Nombre de CS pour 50000 habitants</b>	1,87	4,31	3,33

Les deux nouveaux différentiels calculés sont également positifs et confirment ceux des deux communes appariées. Nous notons également le fait que les impacts mesurés sont plus importants pour la commune de Niou dont le nombre d'habitants est inférieur à celui de Pabré, et la commune de Toécé qui a un nombre d'habitants supérieur à celui de la commune de Pabré. Nous n'avons pas établi de lien direct entre l'impact mesuré et les actions de coopération décentralisée. Mais ces résultats valident le fait que la commune de Pabré parvient mieux que les communes présentant les mêmes caractéristiques générales qu'elles, à améliorer l'offre des services de santé de base sur son territoire

### 3.3.3.3 Les influences externes et internes probables

Comme nous l'avons évoqué dans l'analyse de l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'éducation de base, tous les départements des communes de notre échantillon au Bénin ont des relations de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou européennes. La santé de base n'est pas l'une des thématiques d'intervention directe de ces coopérations décentralisées qui sont principalement l'appui institutionnel, le renforcement des capacités et le développement économique.

Des coopérations bilatérales, des ONG des associations internationales ou locales interviennent également dans le domaine de la santé. Leurs actions ont-elles pu créer un biais dans nos résultats ?

Au Bénin, Les fonds mis à disposition des communes dans le domaine de la santé sont redistribués par le biais du FADeC comme dans les autres thématiques d'intervention. Les données sur la redistribution de ces dotations aux zones sanitaires et districts sanitaires ne nous donne pas de voir des différences pouvant impacter l'offre en santé de base. Nous n'avons également pas identifié de structures d'appui ayant mené des actions ayant pour objectif l'amélioration de l'offres en santé de base dans les communes du groupe-cible, à travers notamment la construction d'infrastructures au cours de la période de notre évaluation d'impact.

Au Burkina Faso, en dehors des dispositifs de péréquation, d'autres structures interviennent dans le domaine de la santé. On identifie entre 2008 et 2012 dans le DS de Sigh-Noghin environ 12 structures intervenant dans le domaine de la santé, contre seulement deux dans le DS de Saponé. Mais les interventions de ces structures dans le DS de Sigh Noghin se localisent essentiellement dans l'arrondissement Sigh Noghin de Ouagadougou .

Selon les données disponibles dans l'annuaire statistiques sanitaires 2014 (Ministère de la santé - Burkina Faso, 2015) qui répertorie les ONG RENCAP intervenant directement sur les territoires, on a identifié L'ABBEF qui intervient dans le district de Sigh Noghin, et Le Fonds pour le Développement Communautaire (FDC) qui intervient dans le DS de Saponé. Dans la région de l'Est, c'est le GRET qui intervient dans les DS de Fada et Bogandé, et le BURCASSO dans les DS de Pama et Gayéri. Et l'ONG Family Care intervient dans le DS de Gorom-Gorom.

Outre ces acteurs, on identifie au cours de cette même année, au nombre des structures intervenant ou ayant intervenu directement dans les DS, 25 dans le DS de Fada N'Gourma et 7 dans le DS de Bogandé. On identifie également 15 dans le DS de Gayéri, 7 dans le DS de Pama et 11 dans le DS de Gorom-Gorom.



**La troisième partie de cette thèse** a été le lieu de mesurer l'impact de la coopération décentralisée sur la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base selon la méthode de la double différence.

Le tableau ci-dessous nous donne un aperçu des services sociaux impactés dans chaque commune :

Tableau 73: Les services sociaux impactés dans chaque commune du groupe cible

	Fada N'Gourma	Pama	Markoye	Pabré	Djoujou	Kouandé	Kérou	Kandi
<b>EDUCATION</b>								
<b>EAU POTABLE</b>								
<b>SANTÉ</b>								



# Conclusion générale

« Coopération décentralisée et réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base », tel était le premier intitulé de cette thèse. Le lien semblait alors évident à établir tant la coopération décentralisée, ou le jumelage (appellation de moins en utilisée dans le cadre des partenariats entre les collectivités du Nord et du Sud) est encore représentée dans l'imaginaire collectif par le trio « puits – écoles – médicaments ». Une représentation qui n'est pas si « imaginaire » au regard des choix des domaines d'intervention de la coopération décentralisée des collectivités françaises avec celles d'Afrique subsaharienne. La santé, l'éducation et l'eau potable, ces trois thématiques historiques sont encore bien d'actualité et représentent plus de la moitié des actions menées. C'est également le regard porté par les acteurs rencontrés dans des communes béninoises et burkinabés qui ne cessent d'exprimer leur reconnaissance pour leurs partenaires du Nord et qui les « aide beaucoup ». Des acteurs des territoires n'ayant pas de partenaires de coopération décentralisée au Nord partagent cet avis, et mettent tout en œuvre pour établir ce type de partenariats, clé du développement de leur territoire. Au fil de nos recherches et de l'exploration de nouveaux champs de réflexion, il s'est imposé à nous de nous éloigner des évidences et de prendre comme point de départ, non pas le moyen (qui est en l'occurrence la coopération décentralisée), mais le but final qui est la première raison qui a motivé la décision d'entreprendre des recherches :

## **Lutter contre la pauvreté et réduire des inégalités d'accès aux services sociaux de base dans les pays du Sud**

Notre démarche devait alors s'articuler autour de trois axes interdépendants et représentant chacun une réalité propre. Les chemins empruntés et les réponses progressives apportées n'ont cependant pas suivi le plan de présentation de cette thèse mais elles serviront de fil conducteur pour cette conclusion.

Le premier axe a été celui des services sociaux de base. Il s'agissait de faire une nouvelle lecture de cette notion qui transcende différentes disciplines et dont la nécessaire prise en compte dans la lutte contre la pauvreté et la réduction inégalités a été réaffirmée à travers le Rapport sur le Développement Humain. L'approche des besoins humains fondamentaux selon Manfred Max-Neef a servi de cadre à notre réflexion sur les services sociaux de base et aux moyens de les satisfaire. Notamment celle suggérant que la satisfaction des besoins de base doit s'incarner sur un territoire en lui apportant une « réponse synergique » en intervenant sur plusieurs composants du système. La « réponse univoque » apportée par exemple par la fourniture des biens et des services ne procure qu'une satisfaction partielle

et a un effet peu durable. La rareté des ressources disponibles peut cependant rendre la satisfaction des besoins fondamentaux inégale entre individus, groupe d'individus et territoires. Inégalités et équités ont ainsi constitué le deuxième axe de nos recherches.

A l'échelle la plus grande, les inégalités les plus visibles dans l'accès aux services sociaux de base entre territoires sont celles entre les pays du Nord et celles du Sud. Les pays d'Afrique subsaharienne sont les territoires du monde où l'accès aux services sociaux de base est la plus faible.

### **Décentraliser pour améliorer l'accès aux services sociaux de base et réduire les inégalités**

Parmi l'une des raisons ayant motivé la mise en œuvre de la décentralisation, qui s'est généralisée dans les pays d'Afrique subsaharienne à la fin des années 90 et au début des années 2000, nous retrouvons la satisfaction des besoins de base des populations. C'est l'idée d'un développement par le bas où les habitants seraient acteurs et plus proches du pouvoir de décision. Le premier échelon et le plus proche des populations est la commune qui est la plus proche des habitants et en première ligne dans la satisfaction des besoins de base des habitants du territoire. L'atteinte de cet objectif c'est fait par le biais de textes de lois transférant des compétences et des moyens aux collectivités territoriales. Il est désormais de la responsabilité des nouvelles équipes communales de réaliser ou réhabiliter les infrastructures d'accès aux services sociaux de base (salles de classes, centre de santé de base, poste de santé, points d'eau potable etc.), de les équiper, de veiller à leurs entretiens, et dans le cadre de l'éducation de base de gérer administration les enseignants des classes des du primaire. La légitimité acquise par les élections des équipes communales et leur proximité du territoire les mettent en première lignes face aux situations de pauvreté et aux inégalités présentes sur leur territoire.

*« Ceci devrait constituer autant de raisons pour les amener à prendre en compte la problématique de la pauvreté et des inégalités qui touche leur territoire, leurs administrés, dans les champs qui leur incombent légalement que dans les autres, leurs administrés ne faisant pas toujours la différence entre compétences transférées ou en cours de transfert. » (MESTRE, et al., 2009)*

Elles tentent alors d'y apporter une réponse notamment par la définition de politiques publiques qui se matérialisent de plus en plus pas les PDC (Plans de Développement Communaux) dont l'élaboration mobilise tous les acteurs du territoire. Mais les moyens transférés ou à transférer s'avèrent souvent insuffisants ou tardent à être effectifs comparativement aux compétences qui leur ont été transférées. Les espoirs suscités par la décentralisation se sont bien vite trouvés amoindris, les communes ont progressivement été confrontées à des demandes de plus en plus difficiles à satisfaire.

## **Appuyer les collectivités territoriales pour l'amélioration de l'accès aux services de base**

La solidarité internationale, la coopération internationale ou la coopération au développement, selon l'appellation choisie et les acteurs impliqués, se donnent également pour mission de réduire ces inégalités entre parties du monde et entres territoires.

Parmi les acteurs les plus anciens qui se sont engagés dans l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base dans les territoires du Sud, nous retrouvons les collectivités territoriales (communes, départements, régions). Après les premières élections locales, Les nouvelles équipes communales, ont naturellement reportés les attentes des habitants de leurs territoires sur des partenaires ou futurs partenaires qui pourraient les accompagner dans la durée dans la réalisation des missions qui leur ont été confiés. La coopération décentralisée, déjà engagée dans la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités par le choix de ces thématiques d'intervention, trouve un nouveau positionnement dans son engagement auprès des territoires partenaires. Si la question de l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès aux services de base dans les territoires partenaires se posait déjà, l'apparition de ces nouveaux acteurs que sont les collectivités territoriales, en particulier les communes, renforce et réoriente ce questionnement.

Différentes évaluations des coopérations décentralisées ont été réalisées, certaines plus sectorielles s'intéressaient spécifiquement à des thématiques d'intervention, et d'autres plus transversales portaient un regard à l'échelle des territoires partenaires ou à l'échelle nationale. Mais un questionnement demeurait : quel est l'apport réel de la coopération décentralisée à l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base sur les territoires partenaires. Il semblait alors approprié de mesurer l'impact de la coopération décentralisée sur l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base sur le territoire partenaire et de choisir une méthodologie scientifique rigoureuse permettant d'apporter des réponses précises. La méthode de la double-différence remplissait ces conditions tout en nous offrant l'opportunité de ne pas porter un regard exclusif sur le territoire partenaire du Sud, mais sur deux territoires présentant des caractéristiques communes avec comme principale différence l'existence ou non d'un partenariat de coopération décentralisée.

Huit communes du Burkina Faso et huit communes du Bénin ont été sélectionnées et nous ont permis, à partir de la méthode de la double différence de vérifier nos principales hypothèses. Le choix de ces territoires a impliqué de prendre conscience de la spécificité du développement dans les pays du Sud et de nous appuyer sur les théories et pratiques de l'économie du développement qui a constitué dès la fin de la première guerre mondiale une discipline à part entière des sciences économiques. En implantant notre terrain de recherche au Burkina Faso et au Bénin, nous devons donc appréhender la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités dans un contexte spécifique à chacun de ces pays.

Ces deux pays limitrophes, tout en partageant des caractéristiques générales communes, en lien avec leur situation géographique de pays de l'Afrique de l'ouest, présentaient également des caractéristiques qui leur sont propres. Le Burkina Faso avec une superficie de 274 500 km<sup>2</sup> et une population estimée en 2006 à 14 017 262 habitants (INSD, 2008) représentait plus du double de la superficie du Bénin et un écart tout aussi important séparait le nombre de leurs habitants. Mais bien au-delà de ces caractéristiques démographiques, ces deux pays ont connu des parcours différents. La communalisation intégrale du territoire national a été effective au Bénin en 2003, tandis que les premières élections locales sur tout le territoire ont été organisées au Burkina Faso en 2006.

La santé, l'éducation et l'eau potable ont été, à cette étape de nos recherches, le lieu commun entre réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base et coopération décentralisée. Ces trois services de base représentaient environ 40% des actions menées par les coopérations décentralisées franco-burkinabés et 30% de celles des coopérations décentralisées franco – béninoises au cours de l'année 2014 (CNCD, 2010).

### **L'impact de la coopération décentralisée sur l'offre en services sociaux de base : une réalité nuancée et des résultats conditionnés**

L'évaluation de l'impact sur un échantillon de huit communes, par la méthode de la double-différence, nous permet d'affirmer que la coopération décentralisée a pu contribuer à l'amélioration de l'offre en services de base sur les territoires des communes partenaires. Cette affirmation doit cependant être nuancée car un impact n'a pas été mesuré dans tous les territoires et sur tous les services sociaux de base. Ce sont par exemple les communes de Fada N'Gourma pour l'éducation de base et de Kandi pour la santé de base. Dans le cas de la commune de Kandi, le type des actions pourrait expliquer le manque d'impact. En effet, un lien direct de cause à effet a pu être établi entre le type d'actions réalisées et l'existence d'un impact dans la majorité des cas étudiés. Il était donc justifié que l'appui apporté à l'hôpital de la zone sanitaire de Kandi n'ait pas eu d'impact sur l'offre en services de santé de base. Ces actions auraient pu cependant impacter d'autres aspects de l'accès aux soins de santé.

Nous avons noté une absence d'impact sur un service de base qui n'est pas couvert par la coopération décentralisée. Il a été en effet possible d'établir le fait observable que pour qu'il y ait impact sur l'offre de tous les services de base, il faudrait que les actions menées concernent précisément toutes ces thématiques, et encore plus restrictif, que l'action concerne l'accroissement de l'offre.

Ce sont pour nous les preuves d'un impact limité, d'une réponse insuffisante à la satisfaction des besoins de base et l'illustration du schéma « univoque » de Manfred Max Neef.

Cette évaluation d'impact nous a permis, grâce à la diversité des coopérations décentralisées, de tenter d'établir un lien entre la durée de la relation et l'existence d'un impact. Mais l'unique lien pouvant être est celui du volume des actions. Plus une relation est longue, et plus les projets menés sont nombreux. En effet, des coopérations décentralisées de plus de vingt ans pouvaient ne pas avoir d'impact, tandis que certaines de dix ans avaient pu impacter l'accès à un service de base. Le véritable facteur déterminant a été le type d'actions menées et leur nombre.

### **L'appui institutionnel : une révolution silencieuse et une réponse « synergique » à la satisfaction des besoins de base**

La commune de Pabré, entre autres, nous a cependant permis de remettre en question le lien entre thématique d'intervention et service social impacté, un fait observé dans la majorité des coopérations décentralisées. L'une des particularités de cette coopération décentralisée est l'appui institutionnel qui permet l'accompagnement et le renforcement des capacités de l'ensemble des services de la commune, et notamment en maîtrise d'ouvrage.

Un impact a par exemple été mesuré sur l'éducation de base, domaine qui n'a pas bénéficié de réalisation d'infrastructures dans le cadre de la coopération décentralisée, après la décentralisation.

L'appui institutionnel, « *processus par lequel les organisations, les institutions acquièrent la capacité d'exercer leurs responsabilités, de se fixer des objectifs et de mettre en œuvre les moyens pour les atteindre dans les domaines qui relèvent de leurs compétences* » (Bernard Husson) apparaît alors comme une « réponse synergique » qui permet d'améliorer la satisfaction de plusieurs besoins de base sur le territoire. Cette thématique reste encore une part marginale des interventions de la coopération décentralisée. Ce domaine d'intervention souffre d'un manque de visibilité et les résultats peuvent être longs à observer. Il est en effet plus valorisant de montrer le nombre de salles de classes ou de centres de santé construits, que de parler d'appui à la gestion administrative ou de formations des élus et des services techniques. Et le lien de causalité peut être difficile à démontrer entre l'amélioration de l'accès aux services de base sur le territoire et les actions de coopération décentralisée.

Autre obstacle au choix de cette thématique, les communes partenaires du Sud qui se trouvent face aux exigences des habitants de leurs territoires qui veulent des actions concrètes sous formes d'infrastructures. Celles-ci constituent une partie intégrante de leur bilan de la gestion de la commune et des arguments électoraux. Dans le cas de Pabré, l'orientation progressive des actions vers l'appui institutionnel a été un désir exprimé par les équipes communales de Pabré (GARCETTE, 2008), ce qui a permis à la ville de Limoges d'en faire l'une de ces thématiques d'interventions sur le territoire partenaire.

De plus en plus de coopérations décentralisées font également de l'appui institutionnel et du renforcement des capacités l'un des axes prioritaires de leurs actions, individuellement ou à travers des actions concertées entre plusieurs coopérations décentralisées. Nous pouvons citer par exemple le « groupe pays Niger » qui a en fait un projet mutualisé. La coopération décentralisée « fille adoptive de la décentralisation » trouvera ici l'une de ces spécificités, et les collectivités territoriales se démarqueront encore plus des ONG ou associations dont certaines actions sont analogues aux leurs.

Il devient alors plus facile d'expliquer le fait que les partenariats entre territoires dans lesquels les collectivités territoriales sont peu impliquées et qui sont essentiellement animés par les comités de jumelages ont un impact limité. La coopération décentralisée Pama – La Clusaz illustre bien cette situation. L'impact mesuré a été limité aux domaines d'intervention et aux actions menées les plus récentes. La pertinence de certaines actions sont également discutables car elles ne s'intègrent pas une politique du territoire et ne sont pas accompagnés par les équipes communales. C'est notamment le cas de la construction d'un internat qui est resté inutilisé.

En effet, les projets de coopérations décentralisées qui privilégient les infrastructures et équipements au détriment des dispositifs s'exposent aux mêmes erreurs qu'ont pu commettre des ONG et associations et qui ont poussé à se questionner sur l'efficacité de l'aide. Et les collectivités territoriales du Nord engagées dans des relations de coopération décentralisée manqueraient l'occasion de valoriser l'un de leurs atouts, celle de partager une nature commune avec leurs homologues du Sud et d'impacter durablement leur territoire. Et parce que celui qui enseigne, apprend, les collectivités du Nord qui renforce les capacités et accompagnent dans la mise en place et le renforcement des dispositifs, ne pourraient sortir qu'enrichis de cette expérience.

Les propos tenus par Jean-Pierre Fuchs, en proposant le « *développement local partenarial* », au cours des débats organisés à l'assemblée nationale le 20 avril 1989 sur la politique de coopération trouvent ici toutes leurs pertinences : « *Qui mieux qu'une collectivité locale dispose de la force de frappe suffisante ? Qui mieux qu'elle peut comprendre les aspirations des populations à assurer une amélioration des conditions de vie, créer des liens d'amitié, assurer une connaissance mutuelle ? Qui mieux qu'elle peut apporter le poids de son expérience et de ses compétences ?* (HAMON, 1997)

### **L'évaluation des coopérations décentralisées par la méthode quasi-expérimentale : une approche innovante...**

L'évaluation de la coopération décentralisée par la méthode quasi-expérimentale (ou double différence) présente de nombreux avantages. Elle a permis d'éviter l'écueil de faire l'éloge de la coopération décentralisée en présentant les progrès réalisés par la commune partenaire. Car comme nous avons pu le voir au cours de la collecte des données, la grande majorité des communes ont connu une amélioration



de leur offre en services de base. En comparant les données de deux communes appariées, nous avons pu apprécier les réelles performances des communes. Nous avons ainsi pu noter que pour certains territoires, malgré l'absence de partenaires de coopération décentralisée, ils ont pu obtenir de meilleurs résultats dans l'amélioration de l'accès de certains services sociaux de base sur leur territoire. Il a également été pertinent de voir les parcours individuels de chaque territoire depuis la décentralisation. L'appariement qui consiste à la comparaison de deux unités a fait appel au comparatisme qui, plus qu'une méthode, offre l'opportunité d'avoir un regard qui ne s'est pas circonscrit aux collectivités territoriales en coopération décentralisée.

### **... mais sous contraintes : dans la constitution de l'échantillon**

Le choix des communes constituant notre groupe cible a été influencé par d'autres critères autres que scientifiques. Nous avons en effet dû tenir compte de la disponibilité de certaines données et l'accessibilité de certains territoires. Notamment des données de la période de référence qui est la période précédant la mise en œuvre de la décentralisation. Les données disponibles dans les annuaires statistiques par exemple, ne sont pas toujours désagrégées au niveau communal.

### **Dans le choix des indicateurs**

Le choix de mesurer l'impact sur trois services sociaux de base, et pour huit communes cibles comparées à huit autres communes, nous a contraints à restreindre notre étude au domaine de « l'offre en services de base ». Ce domaine n'étant qu'un des aspects de l'accès aux services sociaux de base, et les actions menées couvrant un champ plus large, nous n'avons eu qu'une vue partielle. Nous ne pouvions donc pas mesurer l'intégralité des impacts éventuels de la diversité des actions.

### **Dans le temps et dans l'espace**

La définition de la période de suivi dans la mise en œuvre d'une évaluation d'impact est essentielle car il faut être conforté dans la durabilité des changements observés. Dans notre cas, notre période de référence étant une période précédant la décentralisation, le temps couvert par l'évaluation différerait selon le service de base, et a eu une durée moyenne de huit ans. Une période qui peut sembler courte pour être assuré de la durabilité de l'action.

Cette thèse ne devrait être qu'un premier pas sur une terre qui ne demande qu'à être explorée. On devrait parler « des » coopérations décentralisées » et non de « la coopération décentralisée » tant elles peuvent différer par leurs formes et le choix de leurs projets. Une suite qui pourrait être donnée à ce travail de recherche, qui n'a donné été que les premiers coups de fourches dans le champ de l'évaluation d'impact de la coopération décentralisée, serait de faire un choix sectoriel (un service de base dans les

coopérations décentralisées), ou spatial (les coopérations décentralisées entre les collectivités territoriales de deux pays). Il serait alors possible de faire une analyse plus approfondie.

Au cours de nos recherches, et notamment pendant notre collecte d'informations sur le terrain au Burkina Faso et au Bénin, les contraintes temporelles ne nous ont pas permis de rencontrer tous les acteurs du territoire, notamment les bénéficiaires des actions. Ces rencontres nous auraient permis de sortir du cadre institutionnel et d'avoir un regard des populations sur la coopération décentralisée, sur les actions qu'elle mène, et comment cela affecte la satisfaction de leurs besoins de base.

### **Dans l'attribution directe**

L'attribution directe de l'impact mesuré à la coopération décentralisée est l'une des difficultés rencontrées au cours de cette thèse. Et plus particulièrement dans le cas de l'appui institutionnel. Le territoire étant un objet complexe et dynamique, plusieurs facteurs peuvent expliquer les changements observés. Aucun territoire n'est vierge de tout apport extérieur, en particulier dans les territoires du Sud où ONG et associations, vont et viennent en intervenant au su ou à l'insu des autorités locales. Comment être sûr alors que c'est telle action, et non une autre, qui est à l'origine de l'impact mesuré ? Au cours de notre échantillonnage, nous avons écarté les appariements dans lesquels l'un des territoires recevait plus d'appui extérieur qu'un autre. Mais le nombre d'acteurs intervenants est tout aussi important que le nombre et la nature des projets. Il était impossible de connaître leur nombre précis, en particulier pour la réalisation des puits. Et toute tentative d'une affirmation sans nuances d'établissement de lien de cause à effet pourra toujours être confrontée à d'autres explications tentant d'expliquer les causes du changement. Nous avons alors adopté les termes « d'association plausible » ou « d'impacts éventuels » dans cette thèse. Ces formulations ne remettent pas en cause l'impact mesuré ni l'apport de la coopération décentralisée, mais entrebâillent une porte à d'autres facteurs qui pourraient couplés à la coopération décentralisée.

Cette thèse, en proposant de s'interroger sur l'apport de la coopération décentralisée à la réduction des inégalités d'accès aux services sociaux de base, se propose de contribuer plus largement aux débats sur l'efficacité de l'aide au développement et la satisfaction des besoins fondamentaux des habitants des pays du Sud. Plusieurs décennies après les indépendances en Afrique, ces deux thématiques y demeurent intimement liées. Comme le disait Abraham Lincoln (XVI<sup>e</sup> Président des USA, 1861-1865) : *« Vous ne pouvez pas aider les Hommes continuellement en faisant pour eux ce qu'ils pourraient et devraient faire eux-mêmes. »* La coopération décentralisée, si elle parvient à prioriser l'appui institutionnel, nous semble en ce sens porteur d'espoir. Des autorités locales capables d'apporter une réponse à la satisfaction des besoins de leurs administrés, s'émancipent peu à peu d'une dépendance qui les pousse à chercher

toujours plus de partenaires au développement. Il pourra alors s'installer entre les territoires du Sud et ceux du Nord une relation fondée sur l'intérêt mutuel, centré autour d'enjeux partagés et qui pourrait être la voie d'avenir de la coopération décentralisée.

# Bibliographie

[En ligne] // Larousse. - 21 Mai 2014. -

<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/%C3%A9valuation/31794>.

**MEBA Burkina Faso** Données statistiques sur l'Education au base au Burkina Faso (2006-2007) [Rapport]. - 2007.

**MEP/A/PLN/EC** LOI n° 98-12 du 1er juin 1998, portant orientation du système éducatif nigérien [En ligne] // MEN.NE. - <http://www.men.ne/LOSEN.htm>.

"Les impacts de la coopération décentralisée : Evaluer les relations entre territoires » : un événement Associé ARRICOD à Bruxelles ! [En ligne] // arricod. - 31 mai 2013. - 9 juin 2014. - <http://www.arricod.fr/Les-impacts-de-la-cooperation>.

**(1) Ville de Limoges / Commune rurale de Pabré** Compte rendu d'exécution technique intermédiaire 2011 : "renforcement des capacités de maitrise d'ouvrage de la commune de Pabré" [Rapport]. - 2011.

**(Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga,** Rapport Moral 2013 [Rapport]. - 2013.

25 ans de coopération Evreux-Djougu [Rapport]. - 2014.

**ACP-CEE Quatrième convention** La convention de Lomé [Rapport]. - Lomé : [s.n.], 1989.

**AFD** Actes du Séminaire : Introduire les critères de lutte contre la pauvreté et les inégalités dans les modes d'évaluation et d'exécution des projets de l'AFD [Conférence] // Séminaire de formation – réflexion. - Paris : [s.n.], 2001. - p. 231.

**AFD** Burkina Faso : accès aux services essentiels des quartiers périphériques de Ouagadougou [En ligne] // afd. - 2011. - 2012. - [http://www.afd.fr/home/projets\\_afd/villes/projets-cld/lutte-contre-exclusion/burkina-desenclavement-quartiers-peripheriques](http://www.afd.fr/home/projets_afd/villes/projets-cld/lutte-contre-exclusion/burkina-desenclavement-quartiers-peripheriques).

**AFD** L'AFD et la réduction de la pauvreté et des inégalités [Revue]. - Paris : [s.n.], novembre 2000. - p. 19.

**AFD; F3E** L'Evaluation en évolution : Pratiques et enjeux de l'évaluation dans le contexte de l'efficacité du développement [Conférence]. - Paris : [s.n.], 2012.

**Afrique Conseil** Monographie de la commune de Kouandé [Rapport]. - 2006.

**Alpha et Oméga Consultants** Commune de Sinendé: Schéma Directeur d'Aménagement Communal (SDAC) [Rapport]. - 2006.

**Alpha et Oméga Environnement** Plan de Développement Communal de Kouandé: Tome1 Programmation [Rapport]. - 2002.

**ANCB, Ambassade de la France au Bénin, Citées Unies France** Etat des lieux de la coopération décentralisée franco-béninoise 2013-2014 [Rapport]. - 2014.

**Appui à la Décentralisation et à la Participation Citoyenne (ADEPAC)** Les collectivités territoriales en chiffres [Rapport]. - 2009.

**ASSIDON Elsa** Les théories économiques du développement [Ouvrage]. - Paris : La Découverte, 2002. - 3e : p. 122.

**BAD** Perspectives économiques au Bénin [En ligne] // Groupe de la Banque Africaine de Développement. - 2013. - <http://www.afdb.org/fr/countries/west-africa/benin/benin-economic-outlook/>.

**BAHAN Dalomi** RGPH de 2006 : Monographie de la région de l'Est [Rapport]. - 2009.

**BALASSA Bela** The process of industrial development [Article] // International Finance. - [s.l.] : Princetn University, 1980. - 141.

**BANI Gassi** Monographie de la commune de Kérou [Rapport]. - 2006.

**Banque de France** Rapport annuel de la Zone Franc: Les monographies économiques (Burkina Faso) [Rapport]. - 2011.

**Banque mondiale** Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty : progress and challenges [Rapport]. - 1993.

**Banque mondiale** Indicateurs du développement dans le monde [En ligne] // données banque mondiale. - 2014. - 2014. - <http://donnees.banquemondiale.org/catalogue/les-indicateurs-du-developpement-dans-le-monde>.

**Banque mondiale** Latin America and the Caribbean : a decade after the debt crisis [Rapport]. - Washington : [s.n.], 1993.

**Banque mondiale** l'Etat dans un monde en mutation [Rapport]. - Washington D.C. : [s.n.], 1997.

**Banque Mondiale** Rapport sur le développement 2000/2001 – Combattre la pauvreté : Rapport sur le développement dans le monde [Rapport]. - Washington : [s.n.], 2001.

**Banque mondiale** Rapport sur le Développement dans le monde [Rapport]. - Washington : [s.n.], 1991.

**Banque Mondiale** Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté [Rapport]. - Washington : [s.n.], 1990.

**Banque mondiale** Rapport sur le Développement dans le Monde 2000/2001: Combattre la pauvreté [Rapport]. - Washington : Editions ESKA, 2001.

**Banque mondiale** Rapport sur le développement dans le monde: équité et développement [Rapport]. - [s.l.] : Washington, 2006.

**Banque mondiale** Vers un développement piloté par les pays : Une évaluation par plusieurs partenaires du Cadre de Développement Intégré [Rapport]. - Washington D.C. : [s.n.], 2004.

**BECKER Gary** Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference of education [Article] // National Bureau of Economic Research. - New York : Columbia University Press, 1964.

**BEDECARRATS Florent, GUERIN Isabelle et ROUBAUD François** L'étalon or des évaluations randomisées: du discours de la méthode à l'économie politique [Article] // Sociologies Pratiques. - 2013. - 27.

**BEKKOUCHE Adda** La coopération décentralisée euro-méditerranéenne: L'apport des collectivités territoriales [Article] // Confluences Méditerranée. - 2000. - 35. - pp. 147-154.

**BELNA Karine, LEMENAGER Tiphaine et MERMET Laurent** Evaluer l'efficacité de politiques et programmes environnementaux : quel cadrage méthodologique proposer ? Le cas du Fonds de partenariat pour le carbone forestier [Article] // Série Notes Méthodologiques. - Paris : AFD, Août 2012. - 5. - p. 98.

**BENTHAM Jeremy** Introduction aux principes de morale et de législation trad. Centre Bentham [Ouvrage]. - Paris : Vrin, 2011.

**BERTHELEMY Jean Claude** Endettement International et théorie des transferts [Article] // Revue d'Economie Politique. - Paris : [s.n.], 1987. - ..

**BESSON Jean-Louis, COMTE Maurice et ROUSSET Paul** Evaluation des politiques de chômage [Ouvrage]. - Lyon : PUL, 1986. - Vol. I.

**BHAGWATI Jagdish** Anatomy and consequences of Exchange control regime [Ouvrage]. - Cambridge, Massachussets : NBER (USAID), 1978.

**BHAGWATI Jagdish** Immiserising growth : a geoinetrical note [Article] // Review of Economie Studies. - 1958. - 25. - pp. 201-205.

**BIAOU Chabi Félix et AFRIQUE CONSEIL** Monographie de la commune de Djougou [Rapport]. - 2006.

**BIAOU Chabi Félix** Monographie de la commune de Djougou [Rapport]. - 2006.

**BIHR Alain et PFZFFERKORN Roland** Le système des inégalités [Ouvrage]. - Paris : La Découverte, 2008. - p. 120.

**BISIAUX Raphaëlle** Comment définir la pauvreté: Ravaillon, Sen, Rawls [Article] // L'Economie Politique. - 2011. - 49.

**BOISTEAU Charlotte** L'évaluation, un outil au service de l'efficacité du développement [Article] // Sociologies Pratiques no 27. - 2013. - pp. 125-132.

**BOITTIN Isabelle, LAGOUTTE Monique et LANTZ Marie-Claude** Virginia HENDERSON (1897–1996): Biographie et analyse de son oeuvre [Article] // Recherche en soins infirmiers. - Paris : [s.n.], 2002. - 68.

**BOLY Dramane** RGPH - 2006 : Monographie de la région du Sahel [Rapport]. - 2009.

**BOMMIER Antoine et SHAPIRO David** Introduction à l'approche économique de la demande d'éducation [Section] // La Demande d'éducation en Afrique: Etat des connaissances et perspectives des recherches / auteur du livre PILON Marc et YARO Yacouba. - [s.l.] : UEPA/UAPS, 2001.

**BONKOUNSOU Zakaliyat et BOUGMA Moussa** RGPH 2006 : Monographie de la région du Centre-Sud [Rapport]. - [s.l.] : INSD, 2009.

**Bureau d'Etudes CARTOGEST** Schéma directeur d'aménagement de la commune de Kouandé [Rapport]. - 2006.

**BURNSIDE Craig et DOLLAR David** Aid, policies and growth [Article] // The American Economic Review. - 2000. - 4 : Vol. 90. - pp. 847-968.

**CAD** Chapitre 3 : La lutte contre la pauvreté et les inégalités : une approche française et sa déclinaison au niveau de quelques secteurs [Article] // Revue de l'OCDE sur le développement. - [s.l.] : Ed. de l'OCDE, 2004. - 5 : Vol. 2.

**CAD** Examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement : France [Rapport]. - [s.l.] : OCDE, 2013.

**CAD** France: examen par les pairs [Rapport]. - [s.l.] : OCDE, 2008.

**CAD** Principales conclusions et recommandations du CAD [Article] // Revue de l'OCDE sur le développement. - [s.l.] : Ed. de l'OCDE, 2004. - 5 : Vol. 2. - pp. 229-236.

**CAPO - CHICHI Yénakpondji J.** Monographie de la commune de Savalou [Rapport]. - 2006.

**CAPO-CHICHI Yénakpondji J. et AFRIQUE CONSEIL** Monographie de la commune de Savalou [Rapport]. - 2006.

**Centre International de Recherche pour le Développement Local Bénin (CIRDeL.be)** PDC : Deuxième génération [Rapport]. - 2010.

**CETIC Consult** PDC de la Commune Urbaine de Tillabéry 2013-2017 [Rapport]. - 2012.

**CHENERY Hollis B. et STROUT Alan** Foreign Assistance and Economic Development [Article] // American Economic Review. - 1966. - 56. - pp. 680-733.

**CHENERY Hollis** Changement des structures et politique de développement [Ouvrage]. - [s.l.] : Economica, 1981. - p. 521.

**CHOMBART DE LAUWE Paul-Henry** Pour une sociologie des aspirations [Ouvrage]. - Paris : Denoël, 1969.

**CIEDEL Gilbert Graugnard, Nicolas Heeren** Prise en compte de l'impact et construction d'indicateurs d'impact [Ouvrage]. - [s.l.] : F3E, 1999. - p. 52.

**CISSE Falilou Mbacké et VAN EYNDE Karla** Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale » Etape 2 - Etudes de terrain: Le Bénin [Rapport]. - [s.l.] : Coopération Belge/IRAM, 2006.

**Citées Unies France** L'évaluation des partenariats de coopération décentralisée [Ouvrage]. - Paris : [s.n.], 2000. - p. 26.

**Citées Unies France** Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco-béninois [Rapport]. - Paris : [s.n.], 2008.

**Citées Unies France** Répertoire des partenariats de Coopération Décentralisée franco-burkinabè [Rapport]. - Paris : [s.n.], 2008.

**Citées Unies France; ANCB** Répertoire des partenariats de coopération décentralisée franco-béninois 2013-2014 [Rapport]. - 2014.

**CLING Jean-Pierre [et al.]** La croissance ne suffit pas pour réduire la pauvreté [Article] // Revue française d'économie. - 2004. - 3 : Vol. 18. - pp. 137-187.

**CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille et ROUBAUD François** Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté [Ouvrage]. - Paris : ECONOMICA/IRD/DIAL, 2003. - 2e.

**CNCD** Atlas français de la coopération décentralisée [En ligne] // France Diplomatie. - mai 2010. - <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>.

**CNCD** Renforcer l'expertise communale pour améliorer l'accès à l'eau et à l'assainissement dans 9 communes du Burkina [En ligne] // Atlas français de la coopération décentralisée. - <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/detailProjet.html?criteres.prjId=9413>.

**COGNEAU Denis et GUENARD Charlotte** Les inégalités et la croissance: une relation introouvable [Rapport]. - [s.l.] : DIAL, 2002.

**Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga** Elèves sibventionnés entre 1977 et 2010 [Rapport]. - 2011.

**Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga** Les actes fondateurs du Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga [En ligne] // Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga. - 2014. - <http://www.araviskompienga.org/pages/le-comite-en-mots/les-actes-fondateurs-du-comite-de-jumelage-la-clusaz-aravis-pama-la-kompienga.html>.

**Comité de Jumelage La Clusaz - Aravis / Pama - Kompienga**, Rapport d'activité 2006 [Rapport]. - 2006.

**Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD)** Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures, et Bourse projets de la coopération décentralisée [En ligne] // [diplomatie.gouv.fr.](https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html) - 2010. - <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>.

**Commune de Djougou** 25 ans de coopération Evreux-Djougou [Rapport]. - 2014.

**Commune de Djougou** PDC de la commune de Djougou [Rapport]. - 2010.

**Commune de Dosso, Bureau d'Etudes AGECRHAU** Actualisation du PDC de la Commune Urbaine de Dosso : Rapport Final [Rapport]. - 2013.

**Commune de Francheville, Commune de Kouandé** Convention générale de coopération décentralisée entre la commune de Francheville et la commune de Kouandé [Rapport]. - 2007.



**Commune de Francheville; Commune de Kouandé** Convention Générale de Coopération décentralisée entre la commune de Francheville et la commune de Kouandé [Rapport]. - Francheville : [s.n.], 2007.

**Commune de Kandi** PDC de la commune de Kandi [Rapport]. - 2002.

**Commune de Kandi** Plan de Développement Communal de Kandi 2011-2015 [Rapport]. - 2011.

**Commune de Kouandé - Commune de Francheville** Convention générale de coopération décentralisée entre la commune de Francheville et la commune de Kouandé [Rapport]. - 2007.

**Commune de Kouandé** Synthèse du Plan de Développement Communal : Commune de Koaundé 2011-2015 [Rapport]. - 2011.

**Commune de Nikki** Plan de Développement Communal 2004 - 2005 [Rapport]. - 2005.

**Commune de Savalou** Plan de Développement Communal de Savalou [Rapport]. - 2005.

**Commune de Savalou** Plan de Développement Local 2012 - 2016 [Rapport]. - 2011.

**Commune Rurale de Pabré** PDC DE Pabré [Rapport]. - 2009.

**Commune urbaine de Fada N'gourma** Monographie de la commune urbaine de Fada N'Gourma en 2005 [Rapport]. - 2006. - p. 80.

**Commune Urbaine de Téra, ONG ADIDB** PDC Téra [Rapport]. - 2012.

**Conférence Mondiale sur l'éducation pour tous du 5 au 9 mars 1990** Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux: Une vision pour les années 90 [Rapport]. - Jomtien (Thaïlande) : [s.n.], 1990.

**Conférence mondiale sur l'éducation pour tous** Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux: Une vision pour les années 90 [Rapport]. - Paris: Commission interinstitutions (BM, PNUD, UNESCO, UNICEF), 1990. - p. 180.

**Coordination Sud** Communiqué de presse [Conférence] // Les Assises du développement et de la coopération internationale. - Paris : [s.n.], 2013.

**COPEGOL** Compétition pour la gouvernance locale: Rapport d'exécution [Rapport]. - 2011.

**CORD Louise** Pro-poor Growth, présentation à la session de synthèse, 15/2/2005, atelier OPGG [Rapport]. - Washington, : [s.n.], 2005.

**CORNIA G., JOLLY R. et STEWART F.** L'ajustement à visage humain: protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance [Ouvrage]. - Paris : UNICEF/ Economia, 1987.

**CUF** Action Internationale des Collectivités Territoriales - Financement [En ligne] // Cités Unies France. - <http://www.cites-unies-france.org/-Financement->.

**CUF** L'évaluation des partenariats de coopération décentralisée [Rapport]. - Ville : [s.n.], 2000.

**CUF** Qui sommes nous? [En ligne] // Cités Unies France. - 2012. - <http://www.cites-unies-france.org/-Qui-sommes-nous->.

**DEBERRE Jean-Christophe** Décentralisation et Développement Local [Article] // Afrique Contemporaine. - 2007. - De Boeck Supérieur. - 221 : Vol. 1. - pp. 45-54.

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement [Conférence] // Forum à haut niveau. - Paris : OCDE, 2005. - p. 14.

**DEMANTE Marie-Jo et TYMINSKY Isabelle** Décentralisation et gouvernance locale en Afrique: des processus, des expériences [Ouvrage]. - Paris : IRAM, 2008.

**DEMBELE Youssouf** Cartographie des zones socio-rurales: Un outil d'aide à la planification pour la gestion de l'eau en agriculture (Burkina Faso) [Rapport]. - [s.l.] : FAOWATER, 2010.

**DESROCHE Henri** Le Projet coopératif. Son utopie et sa pratique. Ses appareils et ses réseaux. Ses espérances et ses déconvenues. [Article]. - Paris : Éditions Économie et humanisme; Éditions ouvrières, 1976.

**DESSALLIEN Christian et PERRAMENT Jean-Luc** Évaluation de l'Instrument Fonds de Solidarité Prioritaire: Rapport final [Rapport]. - [s.l.] : Direction des générale de la mondialisation, du développement et des partenariats - MAE, 2014.

**DGCID** Lutte contre la pauvreté et les inégalités: Synthèse de l'étude bilan sur les actions de la coopération française [Rapport]. - 2000.

**D-Geau/BDI/DDMEE** Situation des points d'eau au Bénin: Points des réalisations par commune [Rapport]. - 2008.

**DG-Eeau/BDI/DDMEE** Point des réaliations par commune: Situation des points d'eau Bénin [Rapport]. - 2012.

**DI MEO G.** De l'espace aux territoires [Article] // L'information Géographique. - [s.l.] : Ed. SEDES, 1998. - 3. - pp. 99-110.

**Direction Départementale de la Santé du Borgou et de l'Alibori** Annuaire des statistiques sanitaires 2011 [Rapport]. - 2012.

**Direction Départementale de la santé du Borgou et de l'Alibori** Annuaire des statistiques sanitaires 2010 [Rapport]. - 2011.

**Direction des Etudes et de la Planification** Synthèse Nationale de la Carte éducative 2007/2008: Diagnostic [Rapport]. - [s.l.] : Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation - Burkina Faso, 2008. - p. 52.

**Direction Générale de la Coopération Décentralisée - Burkina Faso** Rapport Général de la Mission de Collecte des données de la Coopération Décentralisée [Rapport]. - 2013.

**Direction Générale de la Décentralisation et de la Déconcentration du Niger** Brochure d'information sur la décentralisation au Niger [Rapport]. - 2011.

**Direction Générale de l'Eau / Base de Données Intégrées** Point des réaliations par arrondissement: Situation des points d'eau Bénin [Rapport]. - 2014.

**Direction Régionale de la Santé de l'Est - Burkina Faso** Rapport d'Evaluation SQUEAC - District sanitaire de Fada N'Gourma (15 janvier - 11 février 2014) [Rapport]. - 2014.

**DOLLAR David et KRAAY Aart** Growth is Good for the Poor [Article]. - Washington D. C. : The World Bank, 2000. - 2587.

**Dr HOUINSA David Godonou** Femmes du Bénin au coeur de la dynamique du changement social [Rapport]. - Cotonou : Friedrich Ebert Stiftung (FES) Bénin, 2008.

**DUFLO Esther** Expérience, science et lutte contre la pauvreté [Ouvrage]. - Paris : Collège de France; Fayard, 2010. - p. 75.

**DUFLO Esther** Leçons inaugurales du Collège de France: Expérience, science et lutte contre la pauvreté [Ouvrage]. - Paris : Fayard/Collège de France, 2009.

**DURU-BELLAT Marie et VAN ZANTEN Agnès** Sociologie de l'école [Ouvrage]. - Paris : Armand Colin, 2012. - 4e : p. 320.

**DURUFLE G. FABRE R., YUNG M.,** Les effets sociaux et économiques des projets de développement rural [Ouvrage]. - Paris : [s.n.], 1988. - p. 188.

**EBERHART Nicolas** Dispositif de mesure d'impact du commerce équitable sur les organisations et familles paysannes et leurs territoires : Proposition méthodologique [Ouvrage]. - [s.l.] : AVSF, Max Havelaar,, avril 2005.

**Epernay-Jumelages/Commune de Fada N'Gourma** Projet de convention BAMISA [Rapport]. - Epernay : [s.n.], 2014.

**Équipe nationale du Bénin, UNESCO - IIPE Pôle de Dakar** Rapport d'état du système éducatif : Pour une revitalisation de la politique éducative dans le cadre du programme décennal de développement du secteur de l'éducation [Ouvrage]. - 2014.

Evaluer la viabilité des centres de santé : Guide méthodologique. [Ouvrage]. - Paris : REMED, 1997. - Vol. Fascicule n° 1 : p. 68.

**FAVREAU Louis** Théories et stratégies de développement au Sud: itinéraire de 1960 à aujourd'hui [Article] // Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités. - [s.l.] : Université du Québec en Outaouais, 2004. - Série Recherche. - 32.

**FLAUBERT Djateng KAYSER Christiane, MAVINGA Marie José** Démystifier l'Impact: Notre Travail pour le Changement [Ouvrage]. - Berlin : SCP, EED,, novembre 2007. - p. 56.

**FPDCT** A propos du FPDCT [En ligne] // Fonds Permanent pour le Développement des Collectivités Territoriales. - 2015.

**France CITES UNIES** L'évaluation des partenariats de coopération décentralisée [Ouvrage]. - Mars 2000. - p. 26.

**GABAS Jean-Jacques** L'aide contre le développement? L'exemple du Sahel [Ouvrage]. - Paris : Economica, 1988. - p. 169.

**GARCETTE Florence** L'appui institutionnel, nouvelle priorité de la coopération décentralisée au Burkina Faso ? [Rapport] : Mémoire Master 2 Professionnel. - 2008. - Yves Viltard Directeur de mémoire Université Paris 1 – Sorbonne.

**GENTIL Dominique et IRAM** Lutte contre la pauvreté et les inégalités : Synthèse de l'étude bilan sur la coopération française [Ouvrage]. - [s.l.] : MAE, 2000.

**GERARD Etienne** Chapitre 3: La demande d'éducation en Afrique - Approches sociologiques [Section] // La demande d'éducation en Afrique: Etat des connaissances et perspectives des recherches / auteur du livre PILON Marc et YARO Yacouba. - Dakar : UEPA/UPAS, 2001.

**GERTLER Paul J. [et al.]** L'évaluation d'impact en pratique [Ouvrage]. - [s.l.] : World Bank, 2011. - p. 252.

**GIRARD Florence, COHIDON Christine et BRIANCON Serge** Les indicateurs globaux de santé [Section] // Les inégalités sociales de santé / auteur du livre LECLERC Annette [et al.]. - Paris : La découverte, 2010.

**Global Water Partnership; RIOB** Manuel de Gestion des Ressources en Eau par Bassin [Rapport]. - Elanders : [s.n.], 2009.

**GRAVELLE Hugh, MORRIS Stephen et SUTTON Matt** Economic studies of equity in the in the consumption of health care [Section] // Elgar Companion to Health Economics / auteur du livre JONES Andrew. M / éd. JONES Andrew M.. - York : Edward Elgar, 2006. - 2e.

**GRET** Évaluer: apprécier la qualité pour faciliter la décision // Document scientifique. - Paris : GRET, 2001. - p. 93.

**GRET** Évaluer: apprécier la qualité pour faciliter la décision // Document scientifique no 21. - Paris : GRET, 2001. - p. 93.

**GRIFFIN Keith B et ENOS Jean Luc** Foreign Assistance : Objectives and consequences [Article] // Economic Development and Cultural Change. - 1970. - 18. - pp. 319-320.

**GUITIAN Manuel** Ajustement structurel et conditionnalité [Section] // Bretton Woods: mélanges pour un cinquantenaire. - [s.l.] : Revue d'économie financière. Hors Série, 1994.

**HADDAD Slim, NOUGTARA Adrien et RIDDE Valéry** Les inégalités d'accès aux services de santé et leurs déterminants au Burkina Faso [Article] // Santé, société et solidarité. - 2004. - 2. - pp. 199-210.

**HAGBE Didier** Justice, équité et égalité entre philosophie utilitariste et Science économique: Bentham, Mill, et Rawls [Rapport] : Mémoire / Master 2 Histoire des théories économiques et managériales ; Université Lyon II. - Lyon : [s.n.], 2005.

**HALBWACHS Maurice** L'évolution des besoins dans les classes ouvrières [Ouvrage]. - Paris : Nouvelle Bibliothèque économique, 1933. - p. 185.

**HALLAK Jacques** Au delà de Jomtien...L'éducation pour tous: grandes espérances ou faux espoirs? [Article] // Contribution de l'IIPE . - Paris : l'Institut International de Planification de l'Education (IIPE)/UNESCO, 1994. - 3. - p. 32.

- HAMON Pierrick** Histoire et définition de la coopération décentralisée [Rapport]. - 1997.
- HAYEK Friedrich** Droit, législation et liberté [Ouvrage]. - Paris : PUF, 1983. - Vol. III.
- HCCT** Evaluation de la mise en œuvre de la décentralisation [Rapport]. - 2009.
- HERRERA Rémy** Un renouveau de l'économie du développement ? [Article] // Cahiers de la Maison des Sciences Economiques. - Paris : [s.n.], 2005. - 75.
- HESSEL Stéphane** Danse avec le siècle [Ouvrage]. - Paris : Editions du Seuil, 1997. - p. 411.
- HIRSCHMAN Albert** Stratégie du développement économique : Ethe Strategy of economic developmente traduit de l'anglais par Françoise Pons. [Ouvrage]. - Paris : Editions Ouvrières, 1964. - p. 264.
- HOLLANDE François** Discours de clôture des Assises de la coopération au développement [Conférence]. - Paris : [s.n.], 2013.
- HOUMMENOU Bernard G.** Gouvernance de l'eau potable et dynamiques locales en zone rurale au Bénin [En ligne] // Développement durable et territoires. - 12 Mai 2006. - 15 octobre 2014. - <http://developpementdurable.revues.org/1763> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.1763.
- HOUNGNIHIN Roch A. et AFRIQUE CONSEIL** Monographie de la cmmune de Nikki [Rapport]. - 2006.
- HUSSON Bernard et Mahamadi DIAWARA** Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne [Ouvrage]. - [s.l.] : MAE, 2003.
- HUSSON Bernard et MESTRE Christophe** La coopération décentralisée: Aide, solidarité, appui, ou coopération? - Leçon de l'analyse des pratiques [Rapport]. - 2007.
- IMAS Linda G. M. et RAY C. Rist** The Road to Results: Designing and Conducting Effective Developpement Evaluations [Ouvrage]. - Washington DC : Banque Mondiale, 2009.
- Initiative sur le Secteur bénévole et communautaire** Un guide pour le secteur bénévole et communautaire: Le Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques [Rapport]. - Canada : [s.n.], 2003.
- INSAE - Bénin** Résultats provisoires du RGPH4 [Rapport]. - Cotonou : [s.n.], 2013.
- INSAE - Bénin** RGPH 3 [Rapport]. - Cotonou : [s.n.], 2003.
- INSAE - Bénin** Tableau de Bord Social 2007 des départements de l'Alibori et du Borgou [Rapport]. - 2007.
- INSAE** Annuaire statistique 2010 [Rapport]. - 2010.
- INSAE Bénin** Annuaire statistiques 2009 [Rapport]. - 2009.
- INSAE Bénin** Annuaire statistique 2000-2004 [Rapport]. - 2004.
- INSAE Bénin** Annuaire statistique 2005 - 2007 [Rapport]. - 2008.

**INSAE Bénin** Annuaire statistique 2010 [Rapport]. - 2012.

**INSAE Bénin** Cahier des villages et quartiers de ville du département du Borgou [Rapport]. - 2004.

**INSAE Bénin** Cahier des villes et villages de la Donga [Rapport]. - 2003.

**INSAE Bénin** Cahier des villes et villages de l'Allibori [Rapport]. - 2004.

**INSAE** Cahier des villes et des villade de l'Alibori [Rapport]. - 2003.

**INSAE** Cahier des villes et villages des Collines [Rapport]. - 2004.

**INSAE** Tableau de Bord Social 2004-2007 des départements de l'Atacora et de la Donga (1ère édition) [Rapport]. - 2008.

**INSAE** Tableau de Bord Social 2012 : Profils socio-économiques et indicateurs de développement - Tome I [Rapport]. - 2012.

**INSAE, République du Bénin** RGPH [Rapport]. - 2003.

**INSAE-Bénin** Cahier des villages et quartiers de ville de l'Atacora [Rapport]. - 2004. - p. 24.

**INSD - Burkina Faso** Annuaire statistiques sur les conditions de vie des ménages [Rapport]. - 2008.

**INSD - Burkina Faso** Annuaire statistique de la région de l'Est [Rapport]. - 2014.

**INSD - Burkina Faso** Recensement Général de la Population et de l'Habitat [Rapport]. - 1996.

**INSD - Direction Régionale de l'Est** Annuaire statistique 2005 de la région de l'Est [Rapport]. - 2006.

**INSD - Direction régionale de l'Est** Annuaire statistique 2008 de la région de l'Est [Rapport]. - 2009.

**INSD - Direction Régionale de l'Est** Annuaire statistique 2014 de la région du Centre - Sud [Rapport]. - 2015.

**INSD - Direction Régionale du Sahel** Annuaire statistique 2014 de la régin du Sahel [Rapport]. - 2015.

**INSD Burkina Faso** Annuaire statistique 2014 de la région de l'Est [Rapport]. - 2015.

**INSD Burkina Faso** Annuaire Statistiques de la région de l'Est (1995-2000) [Rapport]. - 2000.

**INSD Burkina Faso** RGPH : Thème 2 - Etat et structure de la population [Rapport]. - 2006.

**INSD Direction Régionale de l'Est** Annuaire statistique de la région du Centre - Sud (1995 - 2005) [Rapport]. - 2006.

**INSD** Enquête burkinabè sur les conditions de vie des ménages 2009-2010 : Accès aux Services Sociaux de Base en 2009 [Rapport]. - 2011.

**INSD** Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2006 du Burkina Faso: Résultats Définitifs [Rapport] / Bureau Central du Recensement ; Ministère de l'Economie et des Finances. - 2008. - p. 52.

**INSEE** Commune de Bonneville (74042) [En ligne] // INSEE. - 2012. - [http://www.insee.fr/fr/themes/dossier\\_complet.asp?codgeo=COM-74042](http://www.insee.fr/fr/themes/dossier_complet.asp?codgeo=COM-74042).

**INSEE** Commune de Limoges [En ligne] // Insee. - 2012. - 2014. - [http://www.insee.fr/fr/themes/dossier\\_complet.asp?codgeo=COM-87085](http://www.insee.fr/fr/themes/dossier_complet.asp?codgeo=COM-87085).

**INSEE** Commune d'Épernay (51230) - Dossier complet [En ligne] // INSEE. - 2012. - 2015. - [http://www.insee.fr/fr/themes/dossier\\_complet.asp?codgeo=COM-51230](http://www.insee.fr/fr/themes/dossier_complet.asp?codgeo=COM-51230).

**INSEE** La Clusaz [En ligne] // insee. - 2013. - 2014. - <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/commune.asp?annee=2013&depcom=74080>.

**INSEE** Villefrancje-sur-Saône [En ligne] // insee. - 2014. - <http://www.insee.fr/fr/ppp/bases-de-donnees/recensement/populations-legales/commune.asp?annee=2013&depcom=69264>.

**INS-Niger** 4ème RGPH 2012: Répertoire National des Localités (RENALOC) [Rapport]. - 2014.

**INS-Niger** Annuaire Statistiques [Rapport]. - 2010.

**INS-NIGER** Annuaire Statistiques 2008-2012 [Rapport]. - 2013.

**INS-Niger** ENBC 2007-2008 [Rapport]. - 2008.

**INS-Niger** Quatrième Recensement Général de la Population et de l'Habitat [Rapport]. - 2013.

**INS-Niger, Banque Mondiale** Profil et déterminants de la pauvreté au Niger en 2011: Premiers résultats de l'enquête nationale sur les conditions de vie des ménages et l'agriculture (ECVMA) [Rapport]. - 2013.

**Institut National de la Statistique et de la Démographie** Burkina Faso: Accès aux services sociaux de base en 2009 [Rapport]. - 2011.

**IREDA BENIN** Plan de Développement Economique et Social de la Commune de Djougou (période 2003-2007) : Etat des lieux [Rapport]. - Djougou : [s.n.], 2003.

**Jérôme DUPUIS** L'évaluation des politiques publiques locales [Ouvrage]. - [s.l.] : Voiron, 1998. - p. 375.

**KABORE Idrissa [et al.]** Le Burkina Faso: Politiques éducatives et système éducatif actuel [Section] // La demande d'éducation en Afrique: Etat des connaissances et perspectives de recherche / auteur du livre PILON Marc (dir.) et YACOUBA Yaro (dir.). - Dakar : UEPA, 2001.

**KABORE Idrissa et PILON Marc** Les indicateurs du droit à l'éducation. La mesure des inégalités d'accès à l'éducation au Burkina Faso: l'apport des données non scolaires [Rapport]. - 2001.

**KEELEY Brian** De l'aide au développement : La lutte mondiale contre la pauvreté [Ouvrage]. - Paris : OCDE - Les essentiels de l'OCDE, 2012.

**KOALAGA ONADJA Emilie et HAMISSOU Kano** Monographie de la commune de Pama: Rapport final [Rapport]. - 2000.

**KOFFI Paulin et ZUZA SANTACILIA Inés** Coverage Assessment: Semi Quantitative Evaluation of Access ant Coverage [Rapport]. - Bogandé : [s.n.], 2013.

**KORA Ousmane** Monographie de la commune de Sinendé [Rapport]. - 2006.

**KORA Ousmane, AFRIQUE CONSEIL et PADC** Monographie de la commune de Kouandé [Rapport]. - [s.l.] : Mission de Décentralisation, 2006.

**KRUEGER Anne** Liberization, attempts and consequences [Ouvrage]. - Cambridge, Massachussets : NBER (USAID), 1978.

**L. BAKER Judy** Evaluation de l'impact des projets de Développement sur la pauvreté : Manuel à l'attention des Praticiens [Ouvrage]. - Washington : Banque Mondiale, Mai 2000. - p. 196.

**La Banque Mondiale** Classification des pays [En ligne]. - 2015. - mars 2015. - <http://donnees.banquemondiale.org/a-propos/classification-pays>.

**LABROUSSE Agnès** « Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement » [En ligne] // Revue de la régulation. - Maison des Sciences de l'Homme, 29 novembre 2010. - 2016. - <http://regulation.revues.org/7818#tocto2n6>.

**LABROUSSE Agnès** Apprendre des expérimentations aléatoires: Promesse de scientificité, complications pratiques, expériences historiques [En ligne] // La vie des idées. - 4 mars 2016. - URL : <http://www.laviedesidees.fr/Apprendre-des-experimentations-aleatoires.html>.

**LALLEMENT Jérôme** Les économistes et les pauvres, de Smith à Walras [Article] // L'Économie politique. - [s.l.] : Alternatives Economiques, 2012/3. - 55.

**LANGE Marie-France et YARO Yaouba** L'évolution de l'offre et de la demande d'éducation en Afrique subsaharienne [Conférence] // Quatrième Conférence africaine sur la population - Session 17 - Séance 1. - Tunisie : UEPA/UAPS, 2003. - p. 19.

**LANGLOIS Simon** Unanimes pour la satisfaction des besoins fondamentaux [En ligne] // Contact. - Université Laval, 2 août 2013. - octobre 2013. - [http://www.contact.ulaval.ca/article\\_blogue/unanimes-pour-la-satisfaction-des-besoins-fondamentaux/](http://www.contact.ulaval.ca/article_blogue/unanimes-pour-la-satisfaction-des-besoins-fondamentaux/).

Le Petit Robert de la langue française. - 2011.

**Le SIDECM** Le SIDECM/Historique [En ligne] // [sidecm.fr](http://www.sidecm.fr). - 2014. - <http://www.sidecm.fr/Historique.aspx>.

**L'Eau Partagée** Assemblée générale ordinaire du 14 juin 2014 : Rapport moral et rapport d'activité [Rapport]. - 2015.

**L'Eau Partagée** Assemblée générale ordinaire du 29 juin 2012: Rapport moral et rapport d'activité [Rapport]. - 2012.

**L'Eau Partagée** L'eau Partagée, une "démarche chemin d'éducation et de partage autour de l'eau : Présentation générale [Rapport].

**LEBRET Louis-Joseph** Dynamique concrète du développement [Ouvrage]. - Paris : Les Editions Ouvrières, 1961. - p. 550.



**LEGE Philippe** Critique de la justice sociale selon Hayek [Article] // Revue Projet. - Paris : Centre de Recherche et d'Action Sociale (CERAS), 1 Mars 2008. - 303.

**LENINE Vladimir Ilitch** L'impérialisme, stade suprême du capitalisme [Ouvrage]. - [s.l.] : Le Temps Des Cerises, 2001. - p. 221.

**LEVY Marc [et al.]** La nouvelle question nord-sud : la globalisation des inégalités : le fmi et la banque mondiale tentes par la politique : vers de nouvelles politiques de coopération au développement ? [Article] // Esprit. - Paris : [s.n.], Juin 2000. - 264. - pp. 79-175.

**LIVIAN Yves-Frédéric** Introduction à l'analyse des organisations [Ouvrage]. - Paris : Economica, 1995. - 2e.

**LOPEZ J. Humberto** Pro-growth, pro-poor: Is there a trade off? [Article] // Policy Research Working. - [s.l.] : The World Bank, 2004. - 3378.

**MAE - CNCD** Appel à projets annuels 2013 en soutien à la coopération décentralisée [Rapport]. - 2013.

**MAE** Coopération au développement : une vision française - Document cadre [Rapport]. - 2011.

**MAE** État de lieux et détail des coopérations décentralisées et actions extérieures entre la France et le Niger [Rapport]. - 2009.

**MAEDI** Mise en oeuvre de la stratégie française d'aide au développement (2012-2013): Rapport bisannuel 2014 [Rapport]. - 2014.

**Mairie de Kandi** Plan de Développement Communal de la commune de Kandi 2002 [Rapport]. - 2003.

**Mairie de Kouandé** PDC: Tome 1 [Rapport]. - 2005.

**Mairie de Kouandé** Plan de Développement Communal de Kouandé : Tome 1 Programmation [Rapport]. - 2002.

**Mairie de Kouandé** Présentation des arrondissements [En ligne] // Commune de Kouandé. - 2015. - <http://mairiekouande.org/>.

**Mairie de Matéri** Plan de Développement communal: Plan économique et social de Matéri [Rapport]. - 2005.

**Mairie de Nikki** Plan de Développement communal de la commune de Nikki (2004-2006) [Rapport]. - 2003.

**Mairie d'Evreux** 1988 - 2013 : 25 ans de coopération décentralisée Evreux - Djougou [Rapport]. - 2014.

**MANDEVILLE Bernard** La fable des abeilles: ou les vices privés font le bien public [Ouvrage]. - Paris : Vrin, 1985.

**MASLOW Abraham** La satisfaction des besoins fondamentaux [Section] // Devenir le meilleur de soi-même / auteur du livre MASLOW Abraham. - Paris : Eyrolles, 2008.

**MATD/PNUD** Etat des lieux de la décentralisation au Burkina Faso (2006-2010) - Rapport Final [Rapport]. - Mars 2010.

**MATDS** Guide du partenariat et de la coopération décentralisée : Burkina Faso [Rapport]. - p. 80.

**MAX NEEF Manfred** Human Scale Development [Ouvrage]. - New York : Apex Press, 1991.

**MEAHA - Burkina Faso** Annuaire statistique 2012 de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées et excréta [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2013.

**MEAHA** Résultats de l'inventaire des ouvrages d'approvisionnement en eau potable 2013 - 2014 [Rapport]. - 2015.

**MEAHA** Résultats de l'Inventaire National des Ouvrages d'Approvisionnement en Eau Potable 2009-2010 [Rapport]. - 2010.

**MEBA - Burkina Faso** Statistiques de l'Education de Base 2004 - 2005 [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2005.

**MEBA - Burkina Faso** Statistiques de l'Education de base 2003 - 2004 [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2004.

**MEBA - Direction des Statistiques et de la planification** Statistiques scolaire 1999-2000 [Rapport]. - 2000.

**MEBA Burkina Faso** Statistique de l'Education de base 2002-2003 [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2003.

**MEBA Burkina Faso** Annuaire statistiques de l'Education de base 2006-2007 [Rapport]. - 2007.

**MEBA Burkina Faso** Annuaire statistiques de l'Education de Base 2007-2008 [Rapport]. - 2008.

**MEBA Burkina Faso** Effectifs des élèves selon la distance parcourue au Burkina Faso de 2002-2003 à 2012-2013 [Rapport]. - 2014.

**MEBA Burkina Faso** PDDEB (2000-2009) [Rapport]. - 2000.

**MEBA Burkina Faso** Statistiques de l'Education de Base 2005-2006 [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2006.

**MEBA** PDDEB Phase II (2008-2010): Objectifs, Stratégies, Actions et Coûts [Rapport]. - 2007.

**MEF - Burkina Faso** Coopération pour le développement Rapport 2007: Etat de mise en oeuvre de la déclaration de Paris [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2008.

**MEF - Burkina Faso** Coopération pour le développement Rapport 2012 - Appuis budgétaires au Burkina Faso: Etat des lieux et perspectives [Rapport]. - 2013.

**MEF - Burkina Faso** Tableau de bord socio-économique de la région du Centre Sud [Rapport]. - 2009.

**MEF - Burkina Faso** Tableau de bord socioéconomique de la région du Sahel [Rapport]. - 2010.

**MEF - Burkina Faso** Tableau de bord socio économique de la région de l'Est [Rapport]. - 2010.

**MEF Burkina Faso** Tableau de bord scio-économique de la région du Centre 2008 [Rapport]. - 2009.

**MEF/Burkina Faso** Tableau de Bord Socio-économique de la Région du Centre 2008 [Rapport]. - 2009.

**MENA** Annuaire statistique de l'Education Nationale 2010/2011 [Rapport]. - 2011.

**MENRS Bénin** Rapport Final Education Pour Tous: Bilan à l'an 2000 [Rapport]. - 1999.

**MESTRE Christophe [et al.]** Réduire les inégalités par les politiques publiques locales [Ouvrage]. - [s.l.] : RESEAU IMPACT-CIEDEL, 2009.

**MESTRE Christophe et BANAON Nemaoua** Evaluation coopération décentralisée au Burkina Faso - Rapport Final Tome 2 [Ouvrage]. - Lyon : CIEDEL, MAE, France Coopération, 2009. - p. 125.

**MESTRE Christophe et BANAON Nemaoua** Evaluation de la Coopération Décentralisée franco-burkinabè [Rapport]. - Lyon : MAE, 2009.

**Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire.** Forum National sur le bilan de la réforme de l'administration territoriale et la gestion des communes: les actes du forum [Conférence]. - Cotonou : [s.n.], 2007.

**Ministère de la santé - Bénin** Annuaire des statistiques sanitaires 2009 [Rapport]. - 2010.

**Ministère de la santé - Bénin** Annuaire des statistiques sanitaires 2014 [Rapport]. - 2015.

**Ministère de la Santé - Burkina Faso** Annuaire statistique 2008 [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2009.

**Ministère de la santé - Burkina Faso** Annuaire statistique 2014 [Rapport]. - 2015.

**Ministère de la Santé - Burkina Faso** Carte sanitaire 2007 [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2008.

**Ministère de la Santé du Bénin - Direction Départementale de l'Atacora et de la Donga** Annuaire des statistiques sanitaires 2014 des départements de l'Atacora et de la Donga [Rapport]. - 2015.

**Ministère de la santé du Bénin** Bénin: Résultats FBR par région [En ligne] // Portail FBR - Ministère de la santé du Bénin. - 2016. - <http://www.beninfbr.org/>.

**Ministère de la santé du Bénin** Savalou - Banté: Données FBR [En ligne] // Portail FBR. - 2015. - <http://www.beninfbr.org/data/showentities/27>.

**Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des ressources Halieutiques - Burkina Faso** Programme National d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement à l'horizon 2015 (PN - AEAP 2015): Document de programme [Rapport]. - 2006.

**Ministère de l'Economie et des Finances: Bénin** Tableau de Bord de l'Economie Nationale [Rapport]. - 2013.

**Ministère de l'Education Nationale - Niger** Programme Décennal de développement de l'Education au Niger (PDDE): 2ème phase 2008-2010 [Rapport]. - Niamey : [s.n.], 2007.

**Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation (Burkina Faso)** Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB) [Rapport]. - 2000.

**Ministère de l'environnement et de l'eau du Burkina Faso; Direction Générale de l'Hydraulique** Etat des lieux des ressources en eau du Burkina Faso et de leur cadre de gestion [Rapport]. - 2001.

**Ministère de l'Economie et du Développement (MEDEV)** Guide Méthodologique de Planification Locale: Comment élaborer un Plan Communal de Développement (PCD) [Rapport]. - Burkina Faso : Direction Générale de l'Aménagement Territorial (DGAT), Mars 2006.

**Ministères en charge de l'éducation - Bénin** Plan Décennal de Développement du secteur de l'éducation 2006-2015 - Tome 1 [Rapport]. - Cotonou : [s.n.], 2006.

**Minsitère de la santé - Burkina Faso** Carte sanitaire 2008 [Rapport]. - 2009.

**Minstère de la Santé** Carte Sanitaire 2010 [Rapport]. - 2012.

**Mission de Décentralisation** Recueil des lois sur la Décentralisation [Ouvrage]. - Bénin : Ministère de la Sécurité Publique et des Collectivités Locales, 2006.

**MOINE Alexandre** Le territoire comme un système complexe: Des outils pour l'aménagement et la géographie // Septièmes Rencontres de Théo Quant. - 2005.

Monographie de la Province du Kadiogo [En ligne] // MATD/INFOROUTES. - <http://www.matd.gov.bf/INFOROUTES/prov-new/frontkadiogo/mono-kadiogo-som.htm#>.

**MORABITO Vittorio** L'Office du Niger au Mali, d'hier à aujourd'hui [Revue] // Journal des africanistes. - 1977. - Vol. tome 47 fascicule1. - pp. 53-82.

**MYRDAL Gunnar** Théorie économique et pays sous-développés [Ouvrage]. - Paris : Présence Africaine, 1959. - p. 190.

**Nations Unies** Indicateurs pour le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement [Rapport]. - 2003.

**Nations Unies** Objectifs du Millénaire pour le Développement: Rapport 2014 [Rapport]. - New York : [s.n.], 2014.

**Nations Unies** Rapport du sommet mondial pour le Développement Social [Rapport]. - Copenhague : [s.n.], 1995.

**NAUDET Jean-David** Les réformes de l'aide au développement en perspective de la nouvelle gestion publique [Article] // Document de travail. - Paris : Agence Française de Développement, 2012. - 119.

**NIELSEN Kai** Equality and Liberty: A Defense of Radical Egalitarianism [Ouvrage]. - [s.l.] : Rowman & Littlefield Publishers; Unabridged edition, 1984. - p. 320.

**NOZICK Robert** Anarchie, État et utopie [Ouvrage] / trad. D'AUZAC DE LAMARTINE Evelyne. - Paris : Presses Universitaires de France - PUF, 2008. - p. 422. - 2130564712/978-2130564713.

**NURSKE Ragnar** Problems of Capital-Formation in Underdeveloped Countries [Ouvrage]. - Oxford : Oxford university press, 1953.

**NUSSBAM Martha** Femmes et développement humain : L'approche des capacités [Ouvrage]. - Paris : Editions des Femmes, 2008.

**OCDE** Aide (APD) par secteur et par donneur [En ligne] // oecd stats extract. - 2014. - <http://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=TABLE5&lang=fr#>.

**OCDE** Analyse de l'aide pour les services sociaux 1995-2004 [Rapport]. - 2006.

**OCDE** Analyse de l'aide pour les services sociaux 1995-2004 [Rapport]. - 2006.

**OCDE** Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de Paris et programme d'action d'Accra [Rapport]. - 2008.

**OCDE** Examen du CAD par les pairs : France [Ouvrage]. - 2004.

**OCDE** Aide publique au développement : définition et champ couvert [En ligne] // oecd.org. - 2014. - 2014. - <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm>.

**OCDE** OCDE.Stat : Ensemble de données Aide (APD) par secteur et par donneur [CAD] [En ligne] // stats.oecd.org. - 2010. - 1 juillet 2015. - [http://stats.oecd.org/OECDStat\\_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&ShowOnWeb=true&Lang=fr](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=TABLE5&ShowOnWeb=true&Lang=fr).

**OCDE/CAD** Vingt-cinq ans de coopération pour le développement [Ouvrage]. - Paris : [s.n.], 1985.

**OMS** Statistiques sanitaires mondiales [Rapport]. - 2013.

**ONU** L'Assemblée générale déclare que l'accès à l'eau potable est un droit fondamental [En ligne] // UN. - 28 Juillet 2010. - 12 Mars 2015. - <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=22544#>.

**Organisation Mondiale de la Santé (OMS)** Rapport sur la santé dans le monde: Pour un système de santé plus performant [Rapport]. - Genève : [s.n.], 2000.

**PALO** Plan de Développement Communal de Banikoara 2002 [Rapport]. - 2002.

**Partenariat ouest Africain de l'Eau (GWP/AO)** Evaluation de la gouvernance de l'eau au Niger: analyse de la situation et actions prioritaires [Rapport]. - Ouagadougou : GWP/AO, 2009.

**PERROUX François** Pour une philosophie du nouveau développement [Ouvrage]. - Paris : Aubier-Montaigne, Presses de l'UNESCO, 1981.

**PERROUX François** De l'économie du XXe siècle [Ouvrage]. - Paris : PUF, 1961.

**PERROUX François** Pouvoir et économie [Ouvrage]. - Paris : Bordas, 1973.

**PEZON Christelle, NANSI Juste et BASSONO Richard** De l'accès aux systèmes de distribution d'eau potable à l'accès aux services d'eau potable : méthode et outils [Rapport]. - [s.l.] : IRC Centre International de l'Eau et de l'Assainissement, Avril 2012.

**PILON Marc et YARO Yacouba** La demande d'éducation en Afrique: état des connaissances et perspectives de recherche [Rapport]. - Dakar : UEPA/UAPS, 2001. - p. 221.

**PLUMECOQ Gaël** L'action publique entre rhétorique et légitimité : une analyse des politiques locales de développement durable en termes de besoins fondamentaux [Article] // Economie Appliquée. - [s.l.] : Presses de l'ISMEA, 2013. - 66 (2). - pp. 55-81.

**PNUD** Rapport sur le Développement Humain 2010: La vraie richesse des nations - Les chemins du développement humain [Rapport]. - 2010.

**PNUD, INS Niger** Mesure de la pauvreté selon la méthode de Degré de Satisfaction des Besoins de Essentiels (DSBE): Expérience du Niger [Rapport]. - 2007. - p. 214.

**Problèmes économiques** L'économie à travers les prix Nobel: La révolution cliométrique [Article]. - 1999.

Programme d'Action d'Accra [Conférence] // 3ème Forum de Haut Niveau. - [s.l.] : OCDE, 2008.

**PSEau** Actions eau et assainissement: Etude complémentaire de réalisation de cinq forages de reconnaissance dans la commune de Kandi au Bénin [En ligne] // pseau.org. - 2014. - 2014. - [http://www.pseau.org/outils/actions/action\\_atlas.php](http://www.pseau.org/outils/actions/action_atlas.php).

**PSEau** Gestion de la ressource en eau dans la commune rurale de Markoye (2010) [En ligne] // pseau.org. - 2015. - 2015. - [http://www.pseau.org/outils/actions/action\\_resultat.php?ac\[\]=748&tout=1](http://www.pseau.org/outils/actions/action_resultat.php?ac[]=748&tout=1).

**PSeau, CUF, AMBF** La coopération décentralisée au Burkina: des partenariats renforcés pour l'eau et l'assainissement [Rapport]. - 2010.

**RAFFESTIN Claude** Ecogenèse territoriale et territorialité [Section] // Espaces, jeux et enjeux / auteur du livre AURIAC F. et BRUNET R.. - Paris : Ed. Fayard, 1986.

**RAFFINOT Marc et CHATAIGNER Jean-Marc** La croissance pro-pauvres: définition et politiques [Article] // La lettre des économistes de l'AFD. - Paris : AFD, 2005. - 9.

**RAIL Niger** Coopération décentralisée CCFG (France) - Commune urbaine de Téra (Niger) : Appui au développement local de la commune urbaine de Téra: Bilan moral tri-annuel 2007-2009 [Rapport]. - 2011.

**RAKOTOSOA Tovomanana** Les collectivités territoriales en chiffres (Burkina Faso) [Rapport]. - [s.l.] : PNUD; ADEPAC, 2009.

Rapport de la mission d'appui technique et de sensibilisation des acteurs communaux dans la région de Maradi [Rapport]. - Niamey : [s.n.], 2007.

**RAVAILLON Martin** Comparaisons de la pauvreté : concepts et méthodes [Article] // LSMS Working Paper . - Washington, D.C. : World Bank, 1996. - 122. - p. 180.

**RAVAILLON Martin et DATT Gaurav** Growth and redistribution Components of Changes in Poverty Measures : a Decomposition with Application to Brazil and India in the 1980s [Article] // Journal of Development Economics. - Washington D.C. : The World Bank, 1992. - 2 : Vol. 38. - pp. 275-25.

- RAWLS John** Justice et démocratie [Ouvrage]. - Paris : Le Seuil, 1993.
- RAWLS John** Libéralisme politique [Ouvrage]. - Paris : PUF, 2006. - p. 450.
- RAWLS John** Théorie de la justice [Ouvrage]. - Paris : Le Seuil, 1987.
- REBOUD Valérie** Amartya Sen : un économiste du développement ? [Ouvrage]. - Paris : AFD, 2008.
- Rencontres Nationales de l'eau 23-24 octobre 2007** L'eau partagée: Une « démarche chemin » d'éducation et de coopération autour de l'eau [Rapport]. - 2007.
- République du Bénin** Géographie du Bénin [En ligne] // Portail officiel du Gouvernement. - Juin 2015. - <http://www.gouv.bj/tout-sur-le-benin/geographie>.
- République du Bénin** Politique Nationale de l'eau [Rapport]. - 2008.
- République du Bénin** Politique Nationale de l'Eau [Rapport]. - 2008.
- Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE)** Décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre: Apprendre des expériences locales et intersectorielles en Education, eau, santé - Rapport du Niger [Rapport]. - 2010.
- RICARDO David** The Principles of Political Economy and Taxation, trad. fr. de la 3e éd. (1821), Des principes de l'économie politique et de l'impôt, Paris, Flammarion, 1992. [Ouvrage]. - Paris : Flammarion, 1992.
- ROCARE BURKINA FASO/UEMOA** Recherche transnationale : décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre : apprendre des expériences locales et intersectorielles (éducation, eau, santé) [Rapport]. - Ouagadougou : [s.n.], 2011.
- ROCARE NIGER/UEMOA** Recherche transnationale : décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre : apprendre des expériences locales et intersectorielles (éducation, eau, santé) [Rapport]. - Bamako : [s.n.], 2010.
- ROCHAIX Lise et TUBEUF Sandy** Mesures de l'équité en santé: Fondements éthiques et implications [Article] // Revue économique. - [s.l.] : Presses de Sciences Po, 2009. - 2 : Vol. 60. - pp. 325-344.
- RODRIGUEZ Jacques** Lire Benjamin Rowntree, Poverty : A Study of Town Life - Pour une sociologie de la pauvreté [Ouvrage]. - [s.l.] : Ellipses Marketing, 2013. - p. 192.
- ROSSI Peter H. LIPSEY Mark W. FREEMAN Howard E.** Evaluation: A Systematic Approach [Ouvrage]. - Londres : Sage, 2003. - 7.
- Rostow Walt Whitman** Les étapes de la croissance économique [Ouvrage]. - [s.l.] : Economica, 1997. - 3e : p. 305.
- SALAMA Pierre et VALIER Jacques** Pauvreté et inégalités dans le tiers monde [Ouvrage]. - Paris : Editions La Découverte, 1994. - p. 223.
- SANOU Bala Wenceslas** Monographie de la commune urbaine de Bogandé en 2005 [Rapport]. - 2006.

- SANOU Bala Wenceslas** Monographie de la commune urbaine de Bogandé en 205 [Rapport]. - 2006.
- SANOU Bala Webceslas** Monographie de la commune de Bogandé [Rapport]. - 2006.
- SANOU Bala Wenceslas** Monographie de la commune urbaine de Fada N'Gourma en 2005 [Rapport]. - 2006.
- SANOU Wenceslas Bala** Monographie de la commune urbaine de Diapaga en 2005 [Rapport]. - 2006.
- Saponé dans le département [En ligne] // Saponé. - <http://www.claj.infini.fr/destinations/sapone/situgeo.php>.
- SCRIVEN Michael** The Methodology of Evaluation [Section] // AERA Monograph Series on Curriculum Evaluation no 1,. - Chicago : Rand Mc Nally, 1967. - Vol. 3.
- SEN Amartya** Ethique et Economie [Rapport]. - pARIS : PUF, 1993.
- SEN Amartya** Ethique et économie [Ouvrage]. - Paris : PUF, 1993.
- SEN Amartya** Inequality Reexamined [Ouvrage]. - Cambridge : Havard University Press, 1992.
- SEVERINO Jean-Michel** Refonder l'aide au développement au XXIe siècle [Article] // Critique Internationale. - Janvier 2001. - 10. - pp. 75-99.
- SIDECM** Débat relatif aux orientations budgétaires [Rapport]. - 2015.
- SMITH Adam** La Richesse des nations. Tome I [Ouvrage] / trad. GARNIER Germain. - Paris : Flammarion, 1999. - p. 531.
- SMITH Adam** La théorie des sentiments moraux [Ouvrage]. - [s.l.] : PUF, 1759.
- SNV, KIT** Accroître les ressources financières des communes: Pratiques émergentes en Afrique de l'Ouest et du Centre [Rapport]. - 2008.
- Social Watch** Indice des capacités de base [Rapport]. - 2011.
- STREETEN Paul** First things first, Meeting basic needs in developing countries [Ouvrage]. - Washington : World Bank publication; Oxford University Press, 1981.
- TCHEGNON Philippe , AFRIQUE CONSEIL et PADC** Monographie de la commune de Matéri [Rapport]. - 2006.
- TOURAINE Alain** Critique de la modernité [Ouvrage]. - Paris : Fayard, 1992. - p. 510.
- TREILLET Stéphanie** L'économie du développement: de Bandoeng à la mondialisation [Ouvrage]. - Paris : Armand Colin, 2011. - 3e : p. 263.
- UNESCO** Cadre d'action de Dakar: L'Éducation pour tous - tenir nos engagements collectifs [Rapport]. - 2000.
- UNESCO** Rapport mondial du suivi sur l'Education Pour Tous: Enseigner et apprendre - Atteindre la qualité pour tous [Rapport]. - Paris : UNESCO, 2014.



**UNESCO** Rapport mondial sur l'EPT: Enseigner et apprendre - Atteindre la qualité pour tous [Rapport]. - 2013-2014.

**UNESCO/BID** Déclaration conjointe du directeur général de L'UNESCO et du président de la Banque Interaméricaine de Développement à l'occasion du Sommet Mondial [Rapport]. - Copenhague, : [s.n.], 1995.

**VEDUNG Evert** Four Waves of Evaluation Diffusion [Article] // Evaluation. - [s.l.] : Sage, 2010. - 3 : Vol. 16. - pp. 263-277.

**VEDUNG Evert** Public policy and program evaluation [Ouvrage]. - New Brunswick, London : Transaction publishers, 2005. - 3e.

**Vie Publique** La politique de coopération pour le développement (1958 - 2007) [En ligne] // Vie Publique. - 30 Janvier 2007. - 2015. - <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/cooperation-aide-au-developpement/chronologie/#wrapper>.

**VIGOUR Cécile** La comparaison dans les sciences sociales : pratiques et méthodes [Ouvrage]. - Paris : La Découverte / Repères, 2005. - p. 327.

**Ville de Limoges. Commune de Pabré. MAEE** Compte-rendu d'exécution technique pour l'année 2012 et bilan final du programme [Rapport]. - 20112.

**Ville de Limoges/Commune rurale de Pabré** Partenariat entre la ville de Limoges (France) et la commune rurale de Pabré (Burkina Faso) - Convention cadre. - Limoges : [s.n.], 2009.

**Ville de Limoges/Département de Pabré** Convention de développement durable entre la ville de Limoges (France) et le département de Pabré (Burkina Faso). - Pabré : [s.n.], 1999.

**Ville de Limoges; Commune de Pabré, MAEE** Compte-rendu d'exécution technique intermédiaire 2010 [Rapport]. - 2010.

**Ville de Limoges; Commune de Pabré, MAEE** Compte-rendu d'exécution technique intermédiaire 2011 [Rapport]. - 2011.

**Ville d'Epernay** Fada N'Gourma [En ligne] // [epernay.fr](http://epernay.fr). - 2012.

**Ville d'Epernay** Fada N'Gourma [En ligne] // [Epernay.fr](http://www.epernay.fr/article/fada-ngourma). - <http://www.epernay.fr/article/fada-ngourma>.

**Ville d'Epernay** Fada N'Gourma [En ligne] // [Ville d'Epernay](http://www.epernay.fr/article/fada-ngourma). - 2012. - <http://www.epernay.fr/article/fada-ngourma>.

**Ville d'Epernay** Fada N'Gourma : Amélioration du secteur de l'eau et de l'assainissement [En ligne] // [Epernay.fr](http://www.epernay.fr/article/fada-ngourma-amelioration-du-secteur-de-leau-et-de-l-assainissement). - <http://www.epernay.fr/article/fada-ngourma-amelioration-du-secteur-de-leau-et-de-l-assainissement>.

**Ville d'Evreux** Jumelage coopération Evreux - Djougou: 20 ans de coopération [Rapport]. - 2008.

**VINCENT Pascale, SORGHOU Issa et DADI Chaibou** Evaluation de la coopération décentralisée Juvisy-sur-Orge - Tillabéry [Ouvrage]. - 2011.

**VREYER Philippe (de)** Essais sur la demande d'éducation en Côte d'Ivoire [Rapport] : Thèse de doctorat. - Paris : EHESS, 1996. - p. 297.

**Walras Léon (1870)** De la culture et de l'enseignement des sciences morales et politiques [Section] // Mélanges d'économie politique et sociale, Oeuvres économiques complètes (1879) / auteur du livre Walras Auguste et Walras Léon. - Paris : Economica, 1990. - Vol. VII.

**WALRAS Léon** Etudes d'économie sociale: Théorie de la répartition de la richesse sociale [Ouvrage]. - 1896.

**WCEFA** Répondre aux besoins éducatifs fondamentaux: une vision pour les années 90 [Rapport]. - [s.l.] : Banque mondiale/PNUD/UNESCO/UNICEF, 1990.

**WEIKART David P.** L'éducation de la petite enfance: l'offre et la demande [Ouvrage]. - Paris : UNESCO, 2000. - p. 111.

**WHO** Commission on social determinants of health 2005b, Action on the social determinants of health: Learning from previous experiences [Rapport]. - 2005.

**WINTER Gérard [et al.]** Inégalités et politiques publiques en Afrique: pluralité des normes et jeux d'acteurs [Ouvrage]. - Paris : KARTHALA-IRD, 2001.

**YAMEOGO Yabré Alexis** Monographie de la commune rurale de Pabré [Rapport]. - 2010.

**YAMEOGO Yabré Alexis** Monographie de la commune rurale de Pabré [Rapport]. - 2010.

**YANO Makoto et NUGENT Jeffrey B.** Aid, non traded goods and the transfer paradox in small countries [Article] // American Economic Review. - 1999. - 3 : Vol. 89. - pp. 431-449.

**ZIDA Yemdaogo** Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2006: Monographie de la Région du Centre [Rapport]. - [s.l.] : MEF Burkina Faso, 2009.

**ZIDA Yemdaogo** Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2006: Monographie de la Région Centre [Rapport]. - [s.l.] : Ministère de l'Economie et des Finances, 2009.

**Zone sanitaire de Nikki - Kalalé - Péréré** Annuaire des statistiques sanitaires 2011 [Rapport]. - Nikki : [s.n.], 2012.

**ZS Kandi - Gogounou - Segbana** Annuaire des statistiques sanitaires 2011 [Rapport]. - 2012.

# Liste des tableaux

Tableau 1: Les critères d'équité .....	71
Tableau 2: Les indicateurs de résultats dans la satisfaction des besoins de base .....	72
Tableau 3: Indicateurs d'accès dans la satisfaction des besoins de base .....	77
Tableau 4: Comparaison entre les Rapports sur le développement dans le monde de 1990 et de 2000/2001 .....	101
Tableau 5: Les pays de la ZSP .....	116
Tableau 6: Les indicateurs d'accès à l'eau potable, à la santé et à l'éducation de base .....	163
Tableau 7: Taux net de scolarisation des enfants en âge scolaire (7 à 12 ans) au Burkina Faso à partir de différentes sources de données.....	165
Tableau 8: Mise en œuvre de l'accès à l'eau potable au Bénin et au Burkina Faso.....	173
Tableau 9 : Indice de Développement humain ajusté aux inégalités (2010).....	180
Tableau 10: Tableau comparatif des décentralisations au Bénin et au Burkina Faso.....	184
Tableau 11: Etat de la déconcentration financière .....	189
Tableau 12 : Quelques dispositifs de financement du développement local au Bénin.....	191
Tableau 13 : Quelques dispositifs de financement du développement local au Burkina Faso.....	192
Tableau 14: Dispositif juridique de la coopération décentralisée au Bénin et au Burkina Faso .....	196
Tableau 15 : Caractéristiques générales des communes de Fada N'gourma et de Bogandé .....	210
Tableau 16: caractéristiques générales des communes de Pama et Gayéri .....	218
Tableau 17: caractéristiques générales des communes de Markoye et Déou.....	221
Tableau 18: Caractéristiques générales des communes de Pabré et Kayao.....	225
Tableau 19: Caractéristiques générales des communes de Djougou et Savalou .....	235
Tableau 20: Caractéristiques générales des communes de Kandi et Nikki.....	241
Tableau 21: Caractéristiques générales des communes de Kouandé et de Matéri.....	247
Tableau 22: Caractéristiques générales des communes de Kérou et Sinendé.....	252
Tableau 23 : Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Fada-N' Gourma – Epernay.....	267
Tableau 24 : Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Pama – La Clusaz/Aravis .....	269
Tableau 25: Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Evreux – Djougou..	285
Tableau 26: Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Kérou – Gleizé.....	291
Tableau 27: Domaines d'intervention et actions de la coopération décentralisée Kouandé – Francheville .....	294
Tableau 28 : Tableau récapitulatif des communes de l'échantillon.....	297
Tableau 29: Récapitulatif des caractéristiques des coopérations décentralisées des communes du groupe cible .....	298
Tableau 30: Grille d'analyse de l'impact des actions menées dans le domaine de l'éducation de base	306
Tableau 31: Disponibilités des données statistiques sur l'éducation de base au Burkina Faso et au Bénin au niveau communal .....	308
Tableau 32: Les inégalités de genre a Fada N'Gourma et Bogandé (2005-2006).....	313
Tableau 33: Calcul du différentiel des indicateurs d'accès à l'éducation de base dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (année scolaire 2006-2007).....	315

Tableau 34 : Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Fada N'Gourma) .....	321
Tableau 35: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Pama) ..	328
Tableau 36: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Markoye) .....	334
Tableau 37: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Pabré) ..	341
Tableau 38: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Djougou) .....	349
Tableau 39: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune Kouandé) .	354
Tableau 40: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Kérou) ..	359
Tableau 41: Calcul de la double différence pour l'accès à l'éducation de base (commune de Kandi) ..	364
Tableau 42 : Mesure de l'impact de la coopération décentralisée sur l'accès à l'éducation de base .....	367
Tableau 43 : Contribution de la coopération décentralisée à l'offre scolaire dans les communes partenaires burkinabés et béninoises .....	368
Tableau 44: Actions menées par la coopération décentralisée Djougou-Evreux dans le domaine de l'enseignement primaire .....	371
Tableau 45: Comparaison des principales caractéristiques des communes de Djougou, Banikoara, Savalou, et Aplahoué .....	379
Tableau 46: Comparaison des principales caractéristiques des communes de Kandi, Nikki, Kalalé et Dassa-Zoumé .....	379
Tableau 47: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Fada N'Gourma) .....	392
Tableau 48 : Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Pama) .....	395
Tableau 49: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Markoye) .....	398
Tableau 50: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Pabré) .....	401
Tableau 51 : Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Djougou) .....	404
Tableau 52: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Kouandé) .....	406
Tableau 53 : Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Kérou) .....	408
Tableau 54: Calcul de la double différence pour l'accès à l'eau potable (commune de Kandi) .....	410
Tableau 55: Récapitulatif de la mesure de l'impact sur l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires des collectivités françaises .....	411
Tableau 56: Les contribution de la coopération décentralise à l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires au Burkina Faso .....	413
Tableau 57: Les contributions de la coopération décentralisée à l'accès à l'eau potable dans les communes partenaires au Bénin .....	413
Tableau 58: Les infrastructures sanitaires des DS de Bogandé et de Fada N'Gourma .....	430
Tableau 59: Infrastructures sanitaires de base dans les DS de Fada N'Gourma et Bogandé .....	434
Tableau 60: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé .....	436
Tableau 61: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Pama) .....	442
Tableau 62: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Markoye) ...	447
Tableau 63: Formations sanitaires des DS de Sigh-Noghin et Saponé .....	447
Tableau 64 : Formations sanitaires des DS de Sigh-Noghin et Saponé (2014) .....	452
Tableau 65: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Pabré) .....	454
Tableau 66: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Djougou) ..	460

Tableau 67: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Kouandé) ..	466
Tableau 68: Calcul de la double différence pour l'accès à la santé de base (commune de Kérou) .....	472
Tableau 69: Calcul de la double différence pour la santé de base (commune de Kandi) .....	477
Tableau 70: Mesure de l'impact sur l'offre en services de santé de base dans les communes partenaires des collectivités françaises .....	479
Tableau 71: Les contributions de la coopération décentralisée à l'accès à la santé de base dans les communes partenaires burkinabés .....	481
Tableau 72: Les contributions de la coopération décentralisée à l'accès à la santé de base dans les communes partenaires béninoises .....	482
Tableau 73: Les services sociaux impactés dans chaque commune du groupe cible .....	496

## Liste des graphiques

Graphique 1: Population vivant avec moins de 1\$ par jour .....	53
Graphique 2: Indice de satisfaction des besoins fondamentaux (%) .....	70
Graphique 3: Taux de mortalité par régions du monde (2013) .....	73
Graphique 4: Evolution du taux de mortalité infantile par groupe de revenu (2000-2013) .....	74
Graphique 5: Décès chez les enfants de moins de 5 ans liés à la diarrhée par région du monde (%) ....	75
Graphique 6: Espérance de vie scolaire (2011) selon les régions du monde .....	76
Graphique 7: Offre de soins de santé par groupe de revenus et par régions du monde (2011) .....	79
Graphique 8: Pourcentage de la population utilisant des sources d'eau de boisson améliorées par niveau de revenu et par région du monde (%) .....	80
Graphique 9: La scolarisation au primaire dans le monde (200 - 2012) .....	81
Graphique 10: L'indice de Développement Humain dans les différentes régions du Monde .....	83
Graphique 11: APD pour les infrastructures et services sociaux par groupe de donneurs (engagements, dollars, millions) entre 1995-2010 .....	104
Graphique 12: L'APD pour la santé .....	106
Graphique 13: L'APD pour l'Education .....	107
Graphique 14: L'APD affectée au secteur de la "Distribution d'Eau et Assainissement" .....	108
Graphique 15: APD tous donneurs affecté aux SSB par sous-secteurs (engagements, dollars, millions) .....	108
Graphique 16: Volume de l'aide française dans le domaine de l'éducation de base (2000 - 2010) en USD, millions .....	123
Graphique 17: Volume de l'aide française dans le domaine de la Distribution d'Eau et Assainissement (2000 - 2010) en USD, millions .....	123
Graphique 18: Volume de l'aide française dans le domaine de la santé (2000 - 2010) en USD, millions .....	123
Graphique 19: Répartition géographique des projets de coopération décentralisée français dans le monde .....	128
Graphique 20: répartition des projets de coopération décentralisée français en Afrique .....	129
Graphique 21: Répartition des projets de coopération décentralisée en Afrique de l'Ouest .....	129
Graphique 22: Collectivités intervenant en Afrique subsaharienne .....	130

Graphique 23: Les thématiques d'intervention des projets de coopération de coopération décentralisée françaises en Afrique Subsaharienne. ....	135
Graphique 24: Evolution du TBS (%) au Burkina Faso de 2001 à 2011 selon le genre .....	166
Graphique 25: Evolution du TBS (%) au Bénin de 2002 à 2012 selon le genre.....	166
Graphique 26: Taux d'Alphabétisation 15 ans et + selon le genre au Burkina Faso (1998-2009).....	167
Graphique 27: Taux d'Alphabétisation 15 ans et + selon le genre au Burkina Faso (2002-2011).....	167
Graphique 28: Taux d'Alphabétisation 15 ans et + selon le milieu de vie au Burkina Faso (1998-2009) .....	167
Graphique 29: Transferts de l'Etat aux communes béninoises (milliards FCFA).....	190
Graphique 30 : Critère de répartition du FADeC .....	192
Graphique 31: Critères de répartition des Droits de Tirage de base du FPDCT .....	193
Graphique 32 : Filtrage des communes de la région de l'Est autour de la commune de Fada N'Gourma à partir du critère du nombre d'habitants .....	209
Graphique 33: Situation géographique des communes de Fada N'Gourma et Bogandé .....	209
Graphique 34: Budget exécuté par les communes de Fada N'Gourma et Bogandé en millions de FCFA (2007 - 2014).....	212
Graphique 35: Filtrage des communes de la région de l'Est autour de la commune de Pama à partir du nombre d'habitants .....	217
Graphique 36 : Budget exécuté par les communes de Pama et Gayéri en millions de FCFA (2006 - 2010) .....	219
Graphique 37: Filtrage des communes de la région du Sahel autour de la commune de Markoye à partir du nombre d'habitants .....	221
Graphique 38: Budget de la commune de Markoye et Déou en FCFA (2007 - 2010).....	222
Graphique 39: Filtrage des communes des provinces entourant la commune de Pabré par rapport au nombre d'habitants .....	224
Graphique 40: Budget exécuté des communes de Pabré et de Kayao en 2009 et 2010 (FCFA) .....	227
Graphique 41: Recettes des communes de Pabré et Kayao en FCFA (2009) .....	228
Graphique 42: Répartition des dépenses totales (hors report) des communes de Pabré et Kayao en 2009 .....	228
Graphique 43: Filtrage des communes des départements entourant la commune de Djougou à partir du critère du nombre d'habitants .....	234
Graphique 44: Recettes de fonctionnement des communes de Djougou et Savalou en FCFA (2005 et 2007) .....	236
Graphique 45: Répartition des dépenses des communes de Djougou et Savalou .....	237
Graphique 46: Filtrage des communes des départements entourant la commune de Kandi à partir du critère du nombre d'habitants .....	240
Graphique 47: Budget des communes de Kandi et Nikki en FCFA (2007) .....	242
Graphique 48: Répartition des dépenses communales à Kandi et Nikki (2007).....	242
Graphique 49: Répartition des recettes propres des communes de Kandi et Nikki (2007).....	243
Graphique 50: carte des communes du département de l'Atacora .....	246
Graphique 51: Evolution des finances locales de Matéri de Kouandé (2004-2007).....	249
Graphique 52 : Filtrage des communes autour de Kérou à partir du critère du nombre d'habitants ..	251
Graphique 53: Budget des communes de Kérou et Sinendé en 2007 (FCFA) .....	253
<b>Graphique 54: Répartition des ressources communales dans les communes de Kérou et de Sinendé (2007).....</b>	<b>254</b>

Graphique 55: Répartition des budgets des communes de Kérou et Sinendé.....	254
Graphique 56: Répartition des coopérations décentralisées / jumelages dans les différentes régions du Burkina Faso.....	258
Graphique 57: Répartition des coopérations décentralisées burkinabés par régions .....	259
Graphique 58 : Répartition des coopérations décentralisées /Jumelages burkinabés par pays .....	259
Graphique 59: Répartition des projets de coopération décentralisée franco-burkinabés par thématiques d'interventions.....	260
Graphique 60: Pourcentage des communes béninoises par département ayant au moins un partenariat de coopération décentralisée .....	278
Graphique 61: Répartition des coopérations décentralisées / jumelages dans les différents départements du Bénin.....	279
Graphique 62 : Thématiques d'interventions des coopérations décentralisées franco-béninoises .....	280
Graphique 63: Evolution de l'IPE F/G selon le milieu de résidence (2006 – 2014) .....	316
Graphique 64: Effectifs des élèves selon le milieu de résidence (2006 – 2014).....	317
Graphique 65: Evolution des ratios élèves/salles de classe dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2006-2014) .....	318
Graphique 66: Evolution des ratios élèves/salle de classe selon le milieu de résidence (2013-2014)....	318
Graphique 67: pourcentage des élèves selon la distance parcourue dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2006-2013) .....	319
Graphique 68: Pourcentage des écoles équipées en infrastructures dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2012-2013) .....	319
Graphique 69: Evolution des ratios élèves/enseignants dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2006-2014) .....	320
Graphique 70: Evolution des effectifs des élèves dans les communes de Pama et Gayéri .....	325
Graphique 71: Evolution de l'IPE F/G dans les communes de Pama et Gayéri (2006-2014).....	325
Graphique 72: Evolution du ratio élèves/salle de classe dans les deux milieux de résidence dans les communes de Pama et Gayéri (2006-2013) .....	326
Graphique 73: Equipement des écoles en infrastructures dans les communes de Pama et Gayéri pendant les années scolaires 2006-2007 et 2012-2013.....	327
Graphique 74: Les ratios élèves/enseignant dans les communes de Pama et Gayéri selon le milieu de résidence (2013-2014) .....	328
Graphique 75: Evolution des effectifs des élèves dans les communes de Markoye et Déou.....	331
Graphique 76: Evolution de l'IPE F/G dans les communes de Markoye et Déou (2006-2014) .....	331
Graphique 77; Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Markoye et Déou (2006-2014) .....	332
Graphique 78 : Pourcentages d'écoles équipées de latrines et de forages dans les communes de Markoye et Déou.....	333
Graphique 79: Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Markoye et Déou (2006-2014) .....	333
Graphique 80: Pourcentage des écoles équipées en infrastructures dans les communes de Pabré et Kayao .....	336
Graphique 81: Evolution des effectifs des élèves dans les communes de Pabré et Kayao (2006-2013) .....	338
Graphique 82: Evolution des ratios élèves/salles de classe dans les communes de Pabré et Kayao (2006-2013) .....	339

Graphique 83: Pourcentage des élèves selon la distance parcourue dans les communes de Pabré et Kayao (2012-2013).....	339
Graphique 84: Pourcentage des écoles équipées en infrastructures dans les communes de Pabré et Kayao .....	340
Graphique 85: Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Pabré et Kayao (2006-2013) .....	340
Graphique 86: Répartition des écoles primaires et de la population scolarisable dans les .....	345
Graphique 87: Répartition des écoles primaires et de la population scolarisable dans les arrondissements de la commune de Djougou (2002-2003) .....	345
Graphique 88: Evolution des TBS dans les communes de Djougou et Savalou (2002-2010) .....	347
Graphique 89 : Evolution de l'IPS F/G dans les communes de Djougou et Savalou .....	347
Graphique 90 : Evolution du nombre de classes utilisées dans les communes de Djougou et Savalou (2002-2010).....	348
Graphique 91: Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Djougou et Savalou (2002-2010).....	348
Graphique 92: Comparaison entre la répartition de la population scolarisable et le nombre d'écoles à Kouandé (2003-2004).....	351
Graphique 93: Evolution du TBS dans les communes de Kouandé et Matéri (2002-2010) .....	352
Graphique 94: Evolution de l'IPS F/G dans les communes de Kouandé et Matéri (2002-2010) .....	353
Graphique 95: Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Kouandé et Matéri (2002-2010).....	353
Graphique 96: Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Kouandé et Matéri (2002-2010) .....	354
Graphique 97: Répartition des écoles primaires et de la population scolarisable à Kérou et Sinendé (2002-2003).....	356
Graphique 98: Evolution du TBS dans les communes de Kérou et de Sinendé (2002-2010) .....	357
Graphique 99: Evolution des IPS F/G dans les communes de Kérou et Sinendé (2002-2010) .....	358
Graphique 100 : Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Kérou et Sinendé (2002-2010).....	358
Graphique 101: Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Kérou et Sinendé (2002-2010) .....	359
Graphique 102 : Répartition des écoles et de la population scolarisable dans les arrondissements de la commune de Kandi (2002-2003) .....	361
Graphique 103: Evolution du TBS dans les communes de Kandi et Nikki (2002-2010) .....	362
Graphique 104 : Evolution de l'IPS F/G dans les communes de Kandi et Nikki (2002-2010) .....	362
Graphique 105 : Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Kandi et Nikki (2002-2010) .....	363
Graphique 106 : Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Kandi et Nikki (2002-2010) .....	363
Graphique 107 : Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2002-2006) .....	375
Graphique 108 : Evolution des ratios élèves/salle de classe dans les communes de Pabré et de Kayao .....	376
Graphique 109 : Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2002-2006) .....	377



Graphique 110 : Evolution des ratios élèves/enseignant dans les communes de Pabré et de Kayao 2002 - 2013 .....	378
Graphique 111 : Répartition des PEM par type à Fada N'Gourma et Bogandé (2008) .....	389
Graphique 112: Répartition des PEM par propriétaire dans les communes de Fada N'Gourma et Bogandé (2009) .....	389
Graphique 113 : Evolution du nombre des PEM des communes de Fada N'Gourma et de Bogandé (2008-2014) .....	390
Graphique 114 : Répartition des PEM par type à Fada N'Gourma et Bogandé (2014) .....	390
Graphique 115: Evolution du Taux de fonctionnalité des PEM des communes de Fada N'Gourma et de Bogandé (2008-2014) .....	391
Graphique 116 : Evolution du taux d'accès à l'eau potable en milieu rural dans les communes de Fada N'Gourma (2008-2014) .....	391
Graphique 117: Répartition des PEM selon le type dans les communes de Pama et Gayéri (2008) .....	392
Graphique 118: Evolution du nombre de PEM dans les communes de Pama et Gayéri (2008-2014) ..	393
Graphique 119 : Evolution du taux de fonctionnalité des forages et puits équipés de pompes dans les communes de Pama et Gayéri (2008-2014) .....	393
Graphique 120 : Répartition des PEM selon le type dans les communes de Pama et Gayéri (2008) .....	394
Graphique 121 : Evolution du taux d'accès à l'eau potable dans les communes de Pama et Gayéri (2008-2014) .....	394
Graphique 122: Répartition des PEM selon le type dans les communes de Markoye et Déou en 2008	396
Graphique 123 : Répartition des PEM selon le type dans les communes de Markoye et Déou en 2014 .....	396
Graphique 124: Evolution du nombre de PEM dans les communes de Markoye et Déou (2008-2014)	397
Graphique 125 : Evolution du taux de fonctionnalité des forages et puits équipés de pompes dans les Markoye et Déou (2008-2014) .....	397
Graphique 126 : Evolution du taux d'accès à l'eau potable dans les communes de Markoye et Déou (2008-2014) .....	398
Graphique 127: Répartition des PEM selon le type dans les communes de Pabré et Kayao en 2014 ...	399
Graphique 128: Répartition des PEM selon le type dans les communes de Pabré et Kayao (2014) .....	399
Graphique 129 : Evolution du nombre de PEM dans les communes de Pabré et Kayao (2008-2014) ..	400
Graphique 130 : Evolution du taux de fonctionnalité des forages équipés de pompes dans les communes de Pabré et Kayao (2008-2014) .....	400
Graphique 131 : Evolution du taux d'accès à l'eau potable dans les communes de Pabré et Kayao (2008-2014) .....	400
Graphique 132: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Djougou et de Savalou (2008) .....	402
Graphique 133: répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Djougou et de Savalou (2014) .....	402
Graphique 134 : Taux d'accès à l'eau potable dans les arrondissements des communes de Djougou et Savalou (2014) .....	403
Graphique 135: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kouandé et Matéri (2008) .....	404
Graphique 136: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kouandé et Matéri (2014) .....	405

Graphique 137: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kérou et Sinendé (2008) .....	406
Graphique 138: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kérou et Sinendé (2014) .....	407
Graphique 139: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kandi et Nikki (2008) .....	408
Graphique 140: Répartition des EPE fonctionnels entre les différents types d'infrastructures dans les communes de Kandi et Nikki (2014) .....	409
Graphique 141 : L'offre en personnel médical dans les DS de Fada N'Gourma et Bogandé (2008) .....	431
Graphique 142: L'offre en personnel médical dans les DS de Fada N'Gourma et Bogandé (2014) .....	435
Graphique 143: L'offre en personnel médical dans les DS de Pama et Gayéri (2008) .....	437
Graphique 144: L'offre en personnel médical dans les DS de Pama et Gayéri (2008) .....	441
Graphique 145: L'offre en personnel médical dans le DS de Gorom-Gorom (2008) .....	443
Graphique 146: L'offre en personnel médical dans le DS de Gorom-Gorom (2014) .....	446
Graphique 147: L'offre en personnel médical dans les DS de Sig-Noghin et Saponé (2008) .....	448
Graphique 148 : L'offre en personnel médical dans les DS de Sig-Noghin et Saponé (2014) .....	452
Graphique 149 : L'offre en personnel médical dans les communes de Djougou et Savalou (2008) .....	458
Graphique 150: L'offre en personnel médical dans les communes de Djougou et Savalou (2014) .....	460
Graphique 151: L'offre en personnel médical dans les communes Kouandé et Matéri (2008) .....	464
Graphique 152: L'offre en personnel médical dans les communes Kouandé et Matéri (2014) .....	466
Graphique 153 : L'offre en personnel médical dans les communes Kérou et Sinendé (2008) .....	470
Graphique 154 : L'offre en personnel médical dans les communes Kérou et Sinendé (2014) .....	471
Graphique 155 : L'offre en personnel médical dans les communes Kandi et Nikki (2008) .....	475
Graphique 156 : L'offre en personnel médical dans les communes Kandi et Nikki (2013) .....	476

## Liste des figures

Figure 1: La pyramide de Maslow .....	58
Figure 2 : La satisfaction des besoins de base chez Max-Neef : les besoins de subsistance et de compréhension .....	67
Figure 3: Causes et effets des inégalités .....	85
Figure 4: Les axes de la stratégie française d'aide au développement .....	122
Figure 5: Modèle "ONG" .....	132
Figure 6: Modèle "action extérieure" .....	132
Figure 7: Modèle "comité de jumelage" .....	133
Figure 8: Coopération décentralisée au "sens strict" .....	133
Figure 9: les différents types d'évaluation .....	151
Figure 10: Evaluation des partenariats de coopération décentralisée .....	154
Figure 11: Organisation du système de soins au Burkina Faso .....	169
Figure 12: Organisation du système de soins au Bénin .....	170
Figure 13: Le processus de formalisation de la coopération décentralisée par les collectivités territoriales françaises .....	198
Figure 14: Processus du développement local sur un territoire .....	204

Figure 15: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Fada N'Gourma – Epernay.....	265
Figure 16: Montage institutionnel du jumelage Pama - La Clusaz.....	269
Figure 17: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Markoye – SIEDECM .....	271
Figure 18 : Montage institutionnel de la coopération décentralisée Pabré – Limoges.....	275
Figure 19 : Montage institutionnel de la coopération décentralisée Evreux – Djougou.....	283
Figure 20: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Kandi - Villefranche-sur-Saône ...	287
Figure 21: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Gleizé – Kérou.....	290
Figure 22: Montage institutionnel de la coopération décentralisée Kouandé – Francheville .....	294

## Liste des encadrés

Encadré 1: Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE).....	177
Encadré 2 : L'accès à la scolarisation par l'accès à l'hébergement : la construction d'un internat pour les collégiens de Kérou.....	291
Encadré 3: La mission d'appui mutualisé des coopérations décentralisées Francheville – Kouandé, Gleizé – Kérou et Rillieux-la-Pape – Natitingou. ....	295
Encadré 4: La démarche chemin : éduquer pour l'usage et la préservation de l'eau .....	417
Encadré 5: Projet tripartite d'amélioration de l'accès à l'eau et à l'assainissement à Fada N'Gourma	420
Encadré 6 : Les normes de Fonctionnement des CSPS au Burkina Faso .....	454
Encadré 7 : Appui au fonctionnement de cinq centres de santé dans la commune de Kouandé par la coopération décentralisée Kouandé - Francheville.....	490

## Liste des cartes

Carte 1: Zones climatiques du Burkina Faso .....	206
Carte 2: Situation géographique des communes de Pama et Gayéri .....	217
Carte 3: Situation géographique des communes de Markoye et Déou.....	220
Carte 4: Situation géographique des communes de Pabré et Kayao.....	225
Carte 5: les zones climatiques du Bénin .....	230
Carte 6: Situation géographique des communes de Djougou et Savalou.....	234
Carte 7: Situation géographique des communes de Kandi et Nikki .....	240
Carte 8: Situation géographique des communes de Kérou et Sinendé.....	251
Carte 9: Répartition de l'offre en services sanitaires de base dans la commune de Bogandé.....	432
Carte 10: Répartition de l'offre en services sanitaires de base dans la commune de Bogandé.....	433
Carte 11: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Pama .....	438
Carte 12: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Gayéri.....	439
Carte 13: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Markoye .	444
Carte 14: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Déou .....	445
Carte 15: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Pabré .....	450
Carte 16: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Kayao .....	451
Carte 17: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Djougou .	456
Carte 18: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Savalou...	457

Carte 19: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Kouandé	462
Carte 20: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Matéri .....	463
Carte 21: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Kérou.....	468
Carte 22: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Sinendé ..	469
Carte 23: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Kandi .....	473
Carte 24: Répartition de l'offre en services de santé de base sur le territoire communal de Nikki .....	474

# Annexes

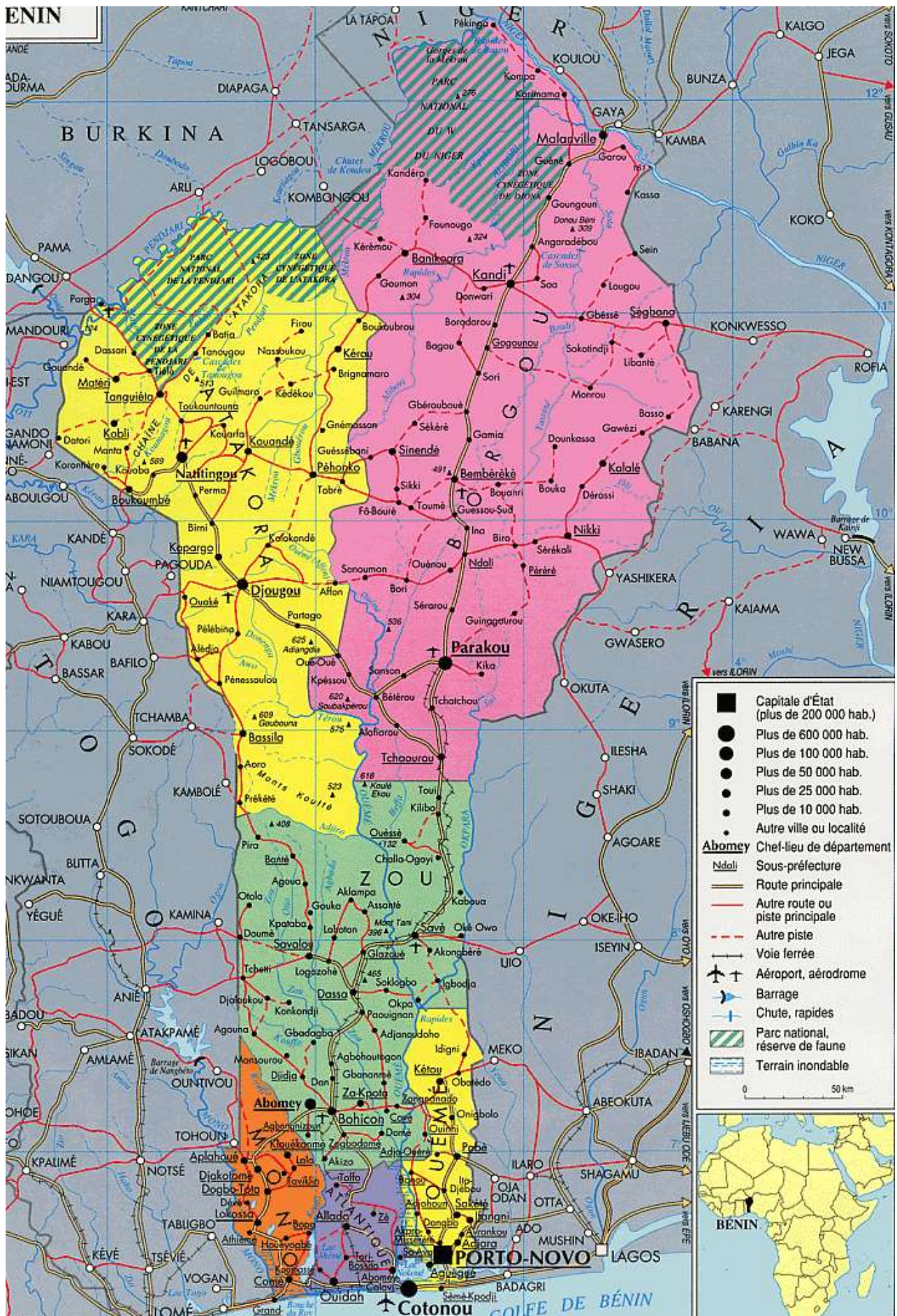
Annexe 1 : Carte du Burkina Faso .....	541
Annexe 2 : Carte du Bénin .....	542
Annexe 3: Matrice des besoins de Manfred Max-Neef (PLUMECOQ, 2013).....	543
Annexe 4 : Charte de Jumelage Epernay – Fada N’Gourma .....	545

## Annexe 1 : Carte du Burkina Faso





## Annexe 2 : Carte du Bénin





### Annexe 3: Matrice des besoins de Manfred Max-Neef (PLUMECOQ, 2013)

	<b>Être</b>	<b>Avoir</b>	<b>Faire</b>	<b>Interagir</b>
<b>Subsistance</b>	1/ Santé physique, santé mentale, équilibre, sens de l'humour, adaptabilité	2/ Nourriture, abri, travail	3/ Se nourrir, procréer, se reposer, travailler	4/ Vie, environnement social, travail
<b>Protection</b>	5/ Attention, adaptabilité, autonomie, équilibre, solidarité	6/ Système d'assurance, épargne, sécurité sociale, sécurité, droits, système de santé, famille, travail	7/ Coopérer, empêcher, prévoir, s'occuper de, aider, guérir	8/ Espace de vie, social, environnement, habitation
<b>Affection</b>	9/ Estime de soi, solidarité, respect, tolérance, générosité, être réceptif, passion, sensualité, sens de l'humour	10/ Amitié, famille, partenariats, relation à la nature	11/ Faire l'amour, caresser, exprimer des émotions, partager, prendre soin de, cultiver, apprécier	12/ Intimité, privé, maison, espace de camaraderie
<b>Compréhension</b>	13/ Conscience critique, être réceptif, curiosité, capacité d'étonnement, discipline, intuition, rationalité	14/ Littérature, enseignement, méthode, politiques d'éducation, politiques de communication	15/ Enquêter, étudier, expérimenter, éduquer, analyser, négocier	16/ Cadre d'interactions de formation, écoles, universités, collèges, groupes, communautés, famille
<b>Participation</b>	17/ Adaptabilité, être réceptif, solidarité, volonté, détermination, dévouement, respect, passion, sens de l'humour	18/ Droits, responsabilités, devoirs, privilèges, travail	19/ S'affilier à, coopérer, proposer, partager, contester, obéir, interagir, être d'accord avec, exprimer ses opinions	20/ Cadre d'interactions participatives, fêtes, associations, églises, communautés, voisinage, famille
<b>Oisiveté</b>	21/ Curiosité, être réceptif, imagination, imprudence, sens de l'humour, quiétude, sensualité	22/ Jeu, spectacle, fêtes, paix d'esprit	23/ Rêvasser, ressasser, rêver, se souvenir du bon vieux temps, fantasmer, se rappeler, se détendre, s'amuser, jouer	24/ Privé, intimité, espaces clos, temps libre, environnements, paysage
<b>Création</b>	25/ Passion, détermination, intuition, imagination, effronterie, autonomie, inventivité, curiosité	26/ Capacités, compétences, méthode, travail	27/ Travail, inventer, construire, composer, interpréter, concevoir	28/ Cadre productif et de réactions, groupes de travail, groupes culturels, audience, espace d'expression, temps libre



	<b>Être</b>	<b>Avoir</b>	<b>Faire</b>	<b>Interagir</b>
<b>Oisiveté</b>	21/ Curiosité, être réceptif, imagination, imprudence, sens de l'humour, quiétude, sensualité	22/ Jeu, spectacle, fêtes, paix d'esprit	23/ Rêvasser, ressasser, rêver, se souvenir du bon vieux temps, fantasmer, se rappeler, se détendre, s'amuser, jouer	24/ Privé, intimité, espaces clos, temps libre, environnements, paysage
<b>Création</b>	25/ Passion, détermination, intuition, imagination, effronterie, autonomie, inventivité, curiosité	26/ Capacités, compétences, méthode, travail	27/ Travail, inventer, construire, composer, interpréter, concevoir	28/ Cadre productif et de réactions, groupes de travail, groupes culturels, audience, espace d'expression, temps libre
<b>Identité</b>	29/ Sens de l'appartenance, cohérence, différenciation, affirmation de soi, estime de soi	30/ Symbole, langage, religion, habitudes, coutumes, référence, groupe, sexualité, valeurs, normes, mémoire historique, travail	31/ S'engager à, s'intégrer, confronter, décider, se connaître, se reconnaître, se réaliser, grandir	32/ Rythmes sociaux, cadre quotidien, cadre d'appartenance, étapes de maturation
<b>Liberté</b>	33/ Autonomie, estime de soi, détermination, passion, affirmation de soi, ouverture d'esprit, effronterie, rébellion, tolérance	34/ Egalité des droits	35/ Contester, choisir, être différent de, prendre un risque, déployer des connaissances, s'engager, désobéir	36/ Espace temporel, plasticité temporelle/spatiale

Annexe 4 : Charte de Jumelage Epernay – Fada N’Gourma

VILLE D'EPERNAY

-ooo-

VILLE DE FADA N'GOURMA

-ooo-

C H A R T E   D E   J U M E L A G E

--oo§oo--

NOUS, Jacques PERREIN, Maire de la Ville d'EPERNAY

Nous, Ambroise OUEDRAOCO, Maire de la Ville de FADA N'GOURMA

PROCLAMONS le jumelage des Villes de EPERNAY et FADA N'GOURMA

sous l'égide de la Fédération Mondiale des Villes Jumelées - Cités Unies, en vue de promouvoir des échanges d'ordre culturel, touristique, social et économique intéressant l'ensemble des citoyens et sous le parrainage de la Ville de CHALONS-sur-MARNE.

DECLARONS solennellement, au nom des populations de nos Villes, notre volonté de respecter les principes de la Charte des Villes Jumelées, et d'appliquer le Programme des Cités Unies, afin de développer la compréhension, le respect mutuel et l'amitié entre les habitants d'EPERNAY et de FADA N'GOURMA, ouvrant ainsi la voie à l'entente complète, sans discrimination aucune entre les cités et les peuples de toutes les nations.

EN FOI DE QUOI

NOUS, Maire d'EPERNAY

NOUS, Maire de FADA N'GOURMA

avons apposé sur ce parchemin notre signature et le sceau de notre ville.

Fait en l'Hôtel de Ville d'EPERNAY le 16 SEPTEMBRE 1979

Le Maire de la Ville

d'EPERNAY



Le Maire de la Ville

de FADA N'GOURMA



<b>NOM ET PRENOMS</b>	<b>STRUCTURE</b>	<b>FONCTION</b>	<b>COURRIEL</b>	<b>TELEPHONE</b>
<b>Salimane ASSOUMA ISSA,</b>	Mairie de KANDI- BENIN	Chargé de Coopération Décentralisée		
<b>ADEBI Abdoul-Aziz</b>	Association des Communes de l'Atacora et de la Donga – BENIN	Secrétaire administratif permanent	<a href="mailto:Adebaz20@yahoo.fr">Adebaz20@yahoo.fr</a>	+229 95 86 73 49 97 41 38 87
<b>ADJINAKOU A. Didier</b>	Direction Générale de l'Eau – Service Eau Alibori – BENIN	Technicien des TP – Chef cellule Informatique et du Suivi Evaluation	<a href="mailto:adjinakouamdier@yahoo.fr">adjinakouamdier@yahoo.fr</a>	+229 95 89 91 89 96 20 00 65
<b>BELLO Mathieu Yacouba</b>	RAIL / Commune de Tillabéri - NIGER	coordonnateur	<a href="mailto:coopjuti@intnet.ne">coopjuti@intnet.ne</a>	+227 90 19 37 05 96 55 33 82
<b>BOSSOU C. Guy Taïrou</b>	Mairie de Djougou – BENIN	Chef Service Coopération Décentralisée et Développement	<a href="mailto:tacasfr@yahoo.fr">tacasfr@yahoo.fr</a>	+229 97 09 61 29 95 46 34 56

NOM ET PRENOMS	STRUCTURE	FONCTION	COURRIEL	TELEPHONE
<b>DANDARE Maman Atwel</b>	RAIL (Réseau d'Appui aux Initiatives Locales) NIGER	Chargé d'appui aux opérations – Responsable de suivi Evaluation	<a href="mailto:a.dandare@railniger.com">a.dandare@railniger.com</a> <a href="mailto:aouel2007@yahoo.fr">aouel2007@yahoo.fr</a>	+227 20 35 03 41 (bur) 90 41 39 69 99 01 41 01
<b>GBEDOURAROU Sanni</b>	Mairie de Kouandé – BENIN	Chargé de Coopération Décentralisée	<a href="mailto:sanni_gb@yahoo.fr">sanni_gb@yahoo.fr</a>	
<b>LOMPO Baapouguini Julien</b>	Mairie de Fada N'gourma – BURKINA FASO	Directeur de la Coopération Décentralisée	<a href="mailto:astridedson@yahoo.fr">astridedson@yahoo.fr</a>	+226 40 77 76 84 70 74 99 08 79 65 67 77
<b>MANZA Nourou- Dine</b>	Mairie de Kérou- BENIN	Secrétaire général	<a href="mailto:m.dine@yahoo.fr">m.dine@yahoo.fr</a>	+229 97 60 38 60 94 60 38 60
<b>OUATTARA Alassane</b>	Agence Régionale de Développement (ARD) – Conseil Régional des Hauts Bassins – BURKINA FASO	Directeur	<a href="mailto:Alassane_ouattara_05@yahoo.fr">Alassane_ouattara_05@yahoo.fr</a>	+226 70 01 06 29 76 42 52 35

<b>NOM ET PRENOMS</b>	<b>STRUCTURE</b>	<b>FONCTION</b>	<b>COURRIEL</b>	<b>TELEPHONE</b>
<b><i>SANOGO Hassimi</i></b>	Commune de Bama – BURKINA FASO	Consultant - Chargé de coopération décentralisée Bama- Haute Vienne	<a href="mailto:sanogo_hassimi72@yahoo.fr">sanogo_hassimi72@yahoo.fr</a>	+226 70 55 44 04 76 62 73 00 78 49 76 74
<b><i>SANOOUSSI Mali</i></b>	RAIL NIGER	Chargé d'Appui aux opérations – gestion des eaux pluviales	<a href="mailto:s.mali@railniger.com">s.mali@railniger.com</a>	+227 90 19 37 07
<b><i>SOULAMA Issa</i></b>	Mairie de Banfora – BURKINA FASO	Chargé de coopération décentralisée	<a href="mailto:Kortie74@yahoo.fr">Kortie74@yahoo.fr</a>	+226 78 37 44 80 76 59 64 70 72 16 69 23
<b><i>YAO S. Abdoul- Karim Achille</i></b>	Mairie de Pabré – BURKINA FASO	Chargé du Service matières transférées et Coopération	<a href="mailto:y.achille@yahoo.fr">y.achille@yahoo.fr</a>	+226 75 04 41 48 70 85 70 30
<b><i>Yayé Omar</i></b>	RAIL/Commune de Téra - NIGER			+227 90 19 37 06
<b><i>BABA-AGBA Abibou</i></b>	APIDA	Chargé de mission		

